

ESTUDIOS PUBLICOS

Nº 38

OTOÑO

1990

Andrzej Walicki

Liberalismo en Polonia

Roberto Méndez

*La Opinión Pública y la
Elección Presidencial de 1989*

Arturo Fontaine Talavera

Harald Beyer y Luis H. Paúl

Mapa de las Corrientes Políticas

Enrique Barros

El Nuevo Orden de Partidos

Oscar Godoy

*Algunas Claves de la
Transición Política en Chile*

Carlos Miranda

*Rousseau y su Influencia en
las Ideas Socialistas*

Peter L. Berger

El Capitalismo como Fenómeno

Isaiah Berlin

*Nacionalismo: Omisión en el
Pasado y Poder en la
Actualidad*

DOCUMENTO

Jorge Acevedo

*Renan, Ortega y la Idea de
Nación*

CENTRO DE ESTUDIOS PUBLICOS

ENSAYO

LIBERALISMO EN POLONIA*

Andrzej Walicki^{**}

Andrzej Walicki realiza un análisis descriptivo del resurgimiento en Polonia de las ideas del liberalismo clásico durante la década de 1980, y de su difusión y gravitación tanto en círculos de gobierno como de la oposición.

Hacia 1987, señala el autor, el clima de opinión general en Polonia había experimentado un vuelco significativo: el foco de atención se había trasladado de la política a la economía, y el debate, más bien, se centraba en la factibilidad política de las reformas económicas previstas. Por otra parte, el radicalismo político tendía a ser reemplazado por el realismo y el pragmatismo.

Este cambio habría obedecido, en medida importante, a un nuevo diagnóstico de la realidad nacional que emanaba de las interpretaciones hayekianas de ésta, planteadas por liberales como Lagowski y Dzielski. De acuerdo a esas visiones, el anticomunismo revolucionario y destructivo de la antigua oposición debía ser substituido por un anticomunismo

* Publicado originalmente en *Critical Review* (Invierno 1988), su publicación y reproducción cuentan con la debida autorización.

** Andrzej Walicki es titular de la cátedra O'Neill de Historia en la Universidad de Notre Dame (EE. UU.). En el pasado se desempeñó en el Instituto de Filosofía y Sociología de la Academia de las Ciencias Polaca. Autor de numerosos estudios y ensayos sobre historia polaca contemporánea, su libro más reciente es *Legal Philosophies of Russian Liberalism* (Oxford: Clarendon Press).

creativo que distingue entre autoridades y sistema; el colectivismo voluntarista, tan diseminado en la sociedad polaca, debía ser vigorosamente impugnado.

Sin duda, el clima intelectual y político descrito por Walicki da cuenta de los sucesos acaecidos en Polonia en este último tiempo y que nos narran, a continuación de este artículo, Jacek Korpala y Jacek Chwedoruk.

Cuando salí de Polonia en noviembre de 1981, la situación allí era desoladora, y no sólo por razones geopolíticas. En aquel entonces escribí:

Solidaridad es un producto del socialismo. A nivel consciente podrá criticar vehementemente al socialismo, pero es profundamente socialista a nivel inconsciente —si por socialismo queremos decir igualitarismo y colectivismo; la supremacía de la política sobre la economía, con la supresión de las leyes objetivas del mercado; el convencimiento de que el poder político puede y debe regularlo todo en la vida social—; en este sentido, la creencia en un poder político ilimitado (aunque, por supuesto, ese poder podría ser ejercido de una manera democrática, y reflejar la voluntad de una mayoría auténtica); la absorción del derecho privado por el derecho público, que reduce el papel de la ley al de un simple instrumento de la política económica o social, e ignora, por consiguiente, los derechos individuales, los derechos de propiedad, los contratos privados y otros similares.

Si todo lo anterior caracteriza al socialismo, Solidaridad debe ser vista, entonces, como un movimiento de masas socialista que lucha por obtener al menos una parte del poder político, pero no como uno que busca limitar ese poder en nombre de la libertad individual. Es un movimiento que aspira no tanto a separar la economía de la política, sino más bien a la democratización de la toma de decisiones político-económicas. Es un movimiento democrático, pero que difícilmente puede ser llamado liberal, puesto que no se opone al colectivismo burocrático autoritario en nombre de los valores individuales, sino en nombre del colectivismo democrático de las masas. Quiere dividir el poder político, pero no está del todo consciente de la conveniencia de limitar el campo de acción

del poder político, incluyendo la democracia. En este sentido, puede decirse, incluso, que el pensamiento político de los líderes de Solidaridad (para no mencionar el de sus miembros de base) está contaminado en parte por el espíritu del totalitarismo socialista, a pesar de sus condenas verbales a todo tipo de poder totalitario.

Terminé este artículo el 1 de diciembre de 1981.

Dos semanas después de escribir aquellas líneas la ley marcial fue impuesta en Polonia, con lo cual me sentí obligado a retirar de publicación esas críticas tan severas. En los años siguientes se vio a la oposición derrotada pero no dividida, asumir caracteres de una cruzada moral.¹ Sus líderes pensaban que sólo a través de una constante exhibición de intransigencia se podría ejercer presión efectiva sobre el gobierno. Los intelectuales que actuaban dentro de la oposición trataron de deslegitimar el sistema organizando una amplia y ostentosa negativa a cooperar con las instituciones oficiales; las autoridades, cuya confianza en sí estaba obviamente muy debilitada, demostraron ser vulnerables a esta táctica.

Desde una perspectiva de más largo plazo, se podía apreciar una notable inversión de papeles, pues bajo el estalinismo fueron las autoridades las que usaron y abusaron de la presión político-moral. En ambos casos, la presión organizada fue dirigida a personas de opinión independiente, quienes debían ser acalladas en nombre de la unidad. La consigna propagandística, en el caso del estalinismo, era "la unidad moral y política de la sociedad", mientras que la de la oposición, después de la declaración de la ley marcial, aludía a algo mucho más real: unidad, o solidaridad, con la nación sufrida y frustrada.

Este paralelo, por supuesto, es muy limitado. En agudo contraste con el terror estalinista, el "terror moral" ejercido por la oposición radical de los años ochenta no se apoyó en la coerción física, ni tampoco creó una situación en la cual las personas suficientemente valientes para nadar contra la corriente se hubiesen sentido condenadas al silencio. De los bravos disidentes de los años 1980, los más interesantes fueron los liberales clásicos, discípulos de F.A. Hayek, quienes habían aprendido de éste la im-

1980-1981", *Polines* (revista de la Australian Political Studies Association) 19, N°1 (mayo 1984), y A. Walicki, "The Paradoxes of Jaruzelski's Poland", *Archives européennes de Sociologie* 26, 2 (1985).

portancia crucial que tiene la libertad económica, y la diferencia conceptual, a menudo ignorada, entre liberalismo y democracia.²

Algunos de estos nuevos liberales actuaron en nombre propio, en tanto otros se plegaron a la Iglesia o trataron de encontrar un auditorio favorable dentro del Partido. Paradójicamente, hasta cierto punto, ellos podían ser oficialmente tolerados porque el ala de mentalidad reformista del Partido quería aliados en su lucha para introducir mecanismos de mercado en la economía. Esta lucha entrañaba precisamente la crítica de esas arraigadas actitudes igualitarias que eran características del *ethos* de Solidaridad, y que a su vez eran invocadas a menudo (con o sin sinceridad) por los opositores burocráticos a la reforma. Por ello es que a Janusz Korwin, infatigable, hábil y ortodoxo seguidor de Hayek y Friedman, le fue permitido algunas veces ridiculizar en las páginas de *Polityka* —periódico que representa el ala liberal del Partido— los aspectos absurdos de la economía vertical, como también las dudosas bondades de los servicios, siempre en expansión, del sistema de bienestar en Polonia.

Los Liberales Estrafalarios

A comienzos de 1985, un grupo de periodistas independientes proclamó la reactivación del "partido de liberales estrafalarios" bajo la presidencia de Korwin-Mikke.³ El más célebre de ellos, Stefan Kisielewski, explicaba en su columna en *Tygodnik Powszechny* (semanario católico) que este partido había existido durante los años 1948-56, extinguiéndose cuando su vicepresidente, Leopold Tyrmand (años más tarde editor de *The Rockford Papers*), había protestado enérgicamente por la presencia de Kisielewski en el Parlamento polaco recientemente elegido. Kisielewski también expresaba su pesar de que el programa de los "liberales estrafalarios", que abiertamente

²Hayek escribió: "El liberalismo requiere que todo el poder, y por tanto el de la mayoría también, sea limitado. La democracia vino a considerar la opinión de la mayoría prevaleciente como el único criterio de legitimidad de los poderes de gobierno. La diferencia entre los dos principios se destaca más claramente si consideramos sus opuestos: con democracia es un gobierno autoritario; con liberalismo es totalitarismo". F. A. Hayek, "Liberalism", en *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (Chicago: University of Chicago Press, 1978), p. 143.

³ Véase la columna de Stefan Kisielewski en *Tygodnik Powszechny* N° 1 (1985), última página.

exigía una reprivatización completa de la industria, fuera a menudo tratado como una broma, más que como una propuesta seria⁴

Cuando regresé a Polonia en mayo de 1987, después de casi seis años en Occidente, el escenario intelectual polaco tenía un aspecto muy distinto del que yo había esperado. Los liberales ya no eran más una cosa rara, un grupo marginal lunático o, en el mejor de los casos, un grupo de intelectuales chiflados que defendían, de una manera provocativa, algunas ideas interesantes pero extravagantes. Ellos habían logrado convertirse en el grupo intelectual más influyente y dinámico, uno que estaba situado estratégicamente y que colocaba a las otras corrientes de pensamiento a la defensiva. Tenían seguidores y simpatizantes en todas partes y su influencia contribuyó poderosamente a un cambio general en el ambiente intelectual. En breve, este cambio implicó que el foco de atención se trasladase de la política a la economía. También significó el desplazamiento desde un radicalismo político que estaba psicológicamente arraigado en la tradición izquierdista y que carecía de un programa económico claro, a una Nueva Derecha que, definida en términos amplios, combinaba la moderación política con un firme propósito de cambio radical en el sistema económico. Sumado a esto había un cambio importante de estilo. Ahora se advertía un sentido del humor, a veces burla de sí mismo, que reemplazaba a los gestos de romántico desafío y a las celebraciones solemnes de la tragedia nacional; flexibilidad pragmática en vez de fundamentalismo moralizador, y, sobre todo, una aversión auténtica a los intentos de ejercer el "terrorismo moral", como aún se le practicaba en círculos de la "antigua oposición".

Por supuesto, un cambio tan importante no puede haber ocurrido de la noche a la mañana; se trata de un proceso que aún está en marcha, más que de un hecho, consumado. Y, de seguro, éste sólo pudo haberse iniciado bajo las nuevas condiciones políticas creadas por la amnistía general para prisioneros políticos de septiembre de 1986, la política de liberalización pragmática que se aplicó a continuación y, última en orden pero no en importancia, la *perestroika* de Gorbachov. La extraordinaria acogida de esta última por parte de la "nueva oposición" aparece muy bien ilustrada en el dibujo de la portada de un periódico "cristiano—liberal" clandestino.⁵ Este muestra a un sonriente Gorbachov sentado en el trono de los Romanov, en el momento que la "oposición realista" polaca se dirige a él con las mismas

⁴ Véase *ibid* 17 (28 de abril, 1985), última página.

⁵13 *Pismo chrzescijansko-liberalne* (13, *Una Revista Cristiana-Liberal*) 3 (66), (Cracovia: marzo 1987). Sobre M. Dzielski, editor de este periódico, véase *infra*.

palabras que una vez fueron usadas en la famosa alocución de los políticos conservadores de la Galicia polaca al Emperador austríaco: "A su lado, Su Majestad, nosotros permanecemos y deseamos permanecer". (La alocución galiciana de 1866 fue seguida por la promulgación de la Constitución austríaca y por una serie de concesiones importantes para Galicia, las que la convirtieron de pronto en una provincia autónoma.)

Debido a que la riqueza material sobre este asunto es demasiado abundante para ser presentada en un solo artículo, he adoptado por necesidad un enfoque muy selectivo, limitándome a dos tareas: primero, rendir una cuenta sucinta de aquellas características de la renovación liberal que observé durante mi visita de dos meses a Polonia, y, segundo, presentar un breve resumen de las opiniones de los dos ideólogos más sobresalientes del movimiento.

Nuevas Tendencias

Ir a Polonia unas semanas antes de la tercera visita papal entrañaba el riesgo de hablar con la gente sobre "el Papa polaco" exclusivamente. Esto, sin embargo, no me sucedió. No tuve dificultad en encontrar personas deseosas de discutir otros asuntos, particularmente las reformas económicas propuestas. Las pautas de la reforma fueron formuladas en tres documentos importantes en abril, y todas ellas respaldaban fuertemente la mercadización* de la economía.

El primero de estos documentos fue el discurso parlamentario del Primer Ministro, profesor Zbigniew Messner, y sus "Tesis Relativas a la Segunda Etapa de la Reforma".⁶ Las rituales citas de Marx o Lenin no estaban allí. Messner veía la economía de mercado como el único medio confiable de superar la crisis económica y postulaba el desarrollo del "empresariado socialista" y la "competencia socialista". Había una clara alusión a que la economía debería ser independiente de la administración, y que la planificación central tenía que ser reemplazada por una multitud de unidades económicas autónomas y estructuralmente diferentes, todas ellas procurando obtener ganancias y controladas por bancos antes que por organismos admi-

N. del T. La expresión *marketization* empleada por el autor se ha traducido aquí y en páginas siguientes como "mercadización".

⁶Véase *Reforma Gospodarcza. Dodatek specjalny Rzeczpospolitej (Reforma Económica. Apéndice especial de Rzeczpospolitej)* (Varsovia: abril 1987).

nistrativos. ¿Qué había pasado con la obsesiva idea de Marx de una planificación racional, global, visualizada como la "supremacía sobre el destino humano" y vivamente opuesta a una economía de intercambio monetario? ¿No recordaba Messner el curioso paralelo de Marx entre las actividades de Robinson Crusoe y la economía socialista? Paralelo que destacaba que en ambos casos hay "un solo sujeto" de actividad económica, aunque en el primero es simplemente un individuo, en tanto que en el segundo es una colectividad dotada de una voluntad única que trabaja de acuerdo a un plan establecido⁷. ¿No había leído el Premier polaco *El Capital* de Marx? Si lo había hecho, debió decidir ignorarlo por completo.

Yo estaba presente en la reunión de la Asociación Sociológica polaca, en la cual las "Tesis" de Messner fueron discutidas con su delegado, profesor Zdzislaw Sadowski.⁸ El delegado del Premier habló sobre "empresa", "competencia" y "ganancia" como categorías económicas universales, íntegramente aplicables al socialismo, algo que, obviamente, equivalía a rechazar de plano la noción que Marx tenía de estas categorías como históricas, transitorias y aplicables sólo al capitalismo. La reacción del público fue en general más bien favorable; pero en cierto modo escéptica. ¿Era realmente posible, se preguntaban algunos, tratar la economía como una esfera totalmente autónoma, y curar su enfermedad sin curar los males sociales de naturaleza no económica? La intención política detrás de tales preguntas era fácilmente perceptible, y era deliciosamente paradójico ver a un miembro del gobierno comunista obligado a defender la noción liberal clásica de que la economía debe permanecer independiente de la política.

Un interesante comentario sobre esta situación se puede encontrar en un trabajo del conocido sociólogo, profesor Stefan Nowak, que fuera suscrito por el resto de los directores elegidos de la Asociación Sociológica. Señalaba que el gobierno estaba verdaderamente interesado en el éxito de la reforma de Messner, pero que, desafortunadamente, carecía de apoyo entre las fuerzas sociales independientes (debido a su extrañamiento político), a la vez que enfrentaba resistencia en las filas de sus propios partidarios tradicionales. Al comienzo de mi visita a Polonia este texto fue tratado de manera estrictamente confidencial; sin embargo, pronto fue publicado en la

⁷Karl Marx, *El Capital* (New York: International Publishers, 1984), vol. 1, 81-3.

⁸ Esta importante reunión se efectuó en la Universidad de Varsovia el 5 de junio.

prensa clandestina, y pocas semanas después fue reimpresso oficialmente.⁹ No es de extrañarse, ya que idéntica diagnosis fue presentada en mayo, en presencia del general Jaruzelski, por otro sociólogo, el profesor Jan Szczepanski, en una reunión del Consejo Consultivo —institución creada en 1986 como parte de la política de liberalización del gobierno—. Su crítica a la economía del "socialismo real" fue expresada incisivamente, y armonizaba mucho con la posición de los defensores de la mercadización radical. El advertía, sin embargo, que lo que era imperativo económicamente podría resultar imposible en términos políticos, ya que el partido no toleraría los mecanismos de mercado cuando éstos comenzaran a crear fuerzas sociales que socavaran su autoridad política.¹⁰ Así, la élite política polaca fue descrita como enfrentando una situación imposible de hecho: la amenaza de un colapso económico total, claramente percibida por el gobierno, la empujó a buscar salvación en los mecanismos de mercado; mientras sus propios intereses políticos, defendidos vigorosamente por los funcionarios de rango más bajo, la empujaban en dirección opuesta.

Como veremos, los teóricos de la oposición liberal definieron este dilema mucho antes, pero llegaron a conclusiones menos pesimistas.¹¹ La reforma económica radical, argumentaron, debe efectivamente ocasionar la muerte del socialismo, pero ¿por qué no se puede acabar con el socialismo sin cambiar su nombre e infringir los intereses de la élite gobernante? ¿Por qué los intereses personales de la élite política actual no pueden ser disociados de su interés en mantener el socialismo como sistema? En verdad, esta élite no fue elegida democráticamente; por consiguiente, sus intereses vitales eran necesariamente opuestos a la democratización. Pero la democratización no debe ser confundida con la libertad individual, con la libertad económica especialmente. Los mecanismos de mercado que generan un aumento genuino de la libertad individual son concebibles sin democracia, y viceversa.

⁹ En el periódico clandestino *Dwadziescia jedn (Veintiuno)* 4 (1987): 68-77 y en el semanario católico *Lad (Orden)* a fines de julio.

¹⁰ Véase Jan Szczepanski, "Od diagnoz do dzialan" ("De la Diagnosis a la Actividad"), en la edición especial de *Rada Narodowa*, julio 3, 1987, que contiene las actas de sesiones de la Tercera Reunión del Consejo Consultivo. Las publicaciones de las actas de sesiones del Consejo Consultivo están exentas de censura.

¹¹ Me refiero aquí a las opiniones de Janusz Korwin-Mikke, Bronislaw Lagowski y Mirosław Dzielski. Véase *infra*.

En las páginas de *Stanczyk*, órgano clandestino de liberales y conservadores, Janusz Korwin-Mikke comparó las "Tesis" de Messner con otros dos documentos programáticos: el programa económico de Solidaridad y los "Fundamentos de la Empresa Económica Privada", manifiesto aceptado por los participantes en una conferencia económica organizada por la Universidad Católica de Lublin.¹² En opinión de Mikke, el programa de Solidaridad era el más débil, aunque, por otra parte, era mucho mejor que sus declaraciones económicas anteriores. Su debilidad provenía de dos fuentes: primero, de los inútiles esfuerzos por combinar la mercadización con la política de empleo total, la indexación de los salarios y los subsidios gubernamentales; segundo, de los intentos de vincular la liberalización económica a la democratización política por un lado y a la "democracia económica" (gestión de los trabajadores) por el otro. Mikke sentía, obviamente, que semejante énfasis en la democracia sólo podría promover la causa de Solidaridad, comprometiendo el objetivo de una reforma económica en verdad radical y firmemente orientada hacia el mercado. (Argumentos similares serían usados por el general Jaruzelski en sus conversaciones con el vicepresidente Bush.)¹³

El otro documento, los "Fundamentos de la Empresa Económica Privada" —triunfo personal del profesor Stefan Kurowski, conocido campeón de la economía de mercado, quien había sido una vez blanco de un violento ataque por parte de nada menos que Wladislaw Gomułka— fue digno del más alto elogio de Mikke. Comienza con una interpretación de la enseñanza social de la Iglesia que santifica la propiedad privada, considerándola como un derecho natural del hombre, una garantía irremplazable de la dignidad y libertad humanas, como también de la realización del

¹²"Wiosna nasza!" ("¡La Primavera es nuestra!"). *Stanczyk* Nº 6 (1987): 5-8.

¹³Véase "U.S. Agrees to Help Poland", *New York Times* (28 de septiembre, 1987): 4: "Al describir la discusión sobre Solidaridad en la reunión Bush-Jaruzelski de hoy, el Departamento de Estado señaló que según el punto de vista de Varsovia, el movimiento laboral entorpecería cualquier esfuerzo de cambio económico interno". Poco después se anunció que el destino de la reforma económica sería resuelto a través de un referéndum nacional, en el cual la población escogería entre variantes moderadas y radicales de reforma. De esta manera las autoridades no podían perder. Si la variante radical ganaba, ellos podían alegar apoyo popular para su plan de reforma, mientras que si era elegida la moderación, la culpa de eludir un cambio radical recaería sobre toda la población de Polonia. Cf. "Poland planning a National Poll on Economic Plan", *New York Times* (9 de octubre, 1987): 1.

principio de "subsidiariedad", en virtud del cual la vida social debería concentrarse en grupos intermedios, libre de la interferencia de las autoridades políticas. Describe la empresa privada y la libre competencia como los medios más efectivos de movilizar la energía humana, de liberar los talentos innovadores, y hacer que las personas confíen en sí mismas y sean disciplinadas y responsables. En la aplicación de estos principios a la situación de Polonia, el documento exige un campo de acción significativamente más amplio para el sector privado en la economía polaca, garantías constitucionales para su existencia, estabilidad en las políticas fiscales y la eliminación de todos los obstáculos legales para la creación de empresas privadas. La nomenclatura oficial debería ser cambiada, eliminándose el peyorativo término "sector no-socializado". Este debería reemplazarse por el de "sector privado" que es más acertado (los autores consideraban que "privado" suena mejor porque la intimidad es un derecho humano esencial). A fin de asegurar que sus intereses legítimos sean defendidos adecuadamente, los empresarios privados deberían estar representados en una Cámara de Comercio e Industria, la que además desempeñaría un papel político como organismo independiente, elegido democráticamente. Se deberían hacer todos los esfuerzos para reconstruir el *ethos* empresarial y elevar la confianza en sí de los empresarios privados de Polonia.

Los "Fundamentos de la Empresa Económica Privada" habían sido impresos extraoficialmente en *Stanczyk*¹⁴ y oficialmente en *Catholic Review (Przegląd Katolicki)*, un semanario asociado con el Primado de Polonia. Daniel Passent, un conocido publicista de *Polityka*, estaba preocupado por esto, como si temiera que el papel principal de *Polityka* en la promoción de la reforma económica pudiera ser eclipsado por defensores más radicales de la mercadización. A sus ojos, los "Fundamentos" representaban la apoteosis más extrema del empresario privado desde los tiempos de Adam Smith.¹⁵ El lo interpretó como un síntoma de cambio general hacia la derecha, tanto en Polonia como en Occidente, y advirtió a sus lectores que la reprivatización no debería ser vista como un remedio universal. También comentó críticamente el papel en permanente expansión de la Iglesia Católica y expresó su recelo de que bajo un sistema económico distinto, los periódicos católicos usarían el lenguaje de los "derechos naturales" de manera diferente, acentuando, no el derecho natural a la

¹⁴Véase *Stanczyk* 6 pp.2-4.

¹⁵D. Passent, "Na prawo-patrz!" ("Mire a la derecha"). *Polityka* 25, N°7 (1987) p. 16.

propiedad privada, sino más bien "derechos naturales" como el derecho al trabajo, a la atención médica gratuita y otros similares.

El Rechazo al Romanticismo

Volvamos ahora al "desplazamiento hacia la derecha", tan notorio en las filas de la "nueva oposición". El 17 de junio tuve la oportunidad de ser invitado a una reunión de diversos grupos asociados al club político Dziekania (una alusión a la residencia del Primado), organizado —extraoficialmente— con los auspicios de un veterano del "realismo político" católico, el profesor Stanislaw Stomma.¹⁶ Este interesante club, concebido como foro para la nueva y constructiva oposición liberal, está integrado por varios grupos con genealogías políticas distintas. Fui capaz de reconocer a cinco de ellos a lo menos: (1) un grupo de jóvenes "demócratas nacionales", dirigido por Aleksander Hall,¹⁷ que otrora se autodenominaban Polonia Joven, que había estado presente en el nacimiento de Solidaridad en Gdansk y que bajo la ley marcial continuó sus actividades clandestinas; (2) un grupo de *Glos* (Voz) guiado por Antoni Macierewicz, un ex miembro del Comité de Defensa de los Trabajadores (KOR); (3) un grupo de liberales cristianos de Cracovia guiados por Miroslaw Dzielski, fundador de la Sociedad Industrial de Cracovia y miembro del Consejo Social del Primado; (4) un grupo de disidentes del PAX, una organización establecida en los primeros

¹⁶Por un largo tiempo el realismo político, o "neo-positivismo", de Stomma (una alusión a los "positivistas" de Varsovia del siglo diecinueve que defendían el método de "trabajo orgánico"), estuvo estrechamente asociado al *Tygodnik Powsze*. Los acontecimientos de marzo de 1968 (demostraciones estudiantiles, seguidas de una ola de represión y la vil "campana anti-sionista") causó el colapso de este movimiento. Fue reemplazado por el llamado "nuevo evolucionismo", una estrategia política basada en el supuesto de que la evolución del sistema sólo puede ser alcanzada a través de una serie de confrontaciones y una permanente presión organizada. Los teóricos de esta nueva tendencia (Leszek Kolakowski en Inglaterra y Jacek Kuron en Polonia) rechazaron de inmediato la noción de que el socialismo pudiera evolucionar por medio de concesiones voluntarias, y de que un diálogo con la élite política podía ser tanto deseable como posible. Ellos enfatizaban, en cambio, la necesidad de la lucha política organizada.

Para una buena selección de los escritos de Stomma, véase Adam Bromke, *The Meaning and Uses of Polish History* (Bouler: Eastern European Monographs, 1987), pp. 137-150- y 177-184.

¹⁷Dos de sus artículos han sido traducidos y publicados por Bromke. Véase *ibid.*, 209-220 y 225-237.

años de posguerra con el propósito de exhortar a los católicos a cooperar con los comunistas, y, finalmente (5) Marcin Krol y el grupo de *Res-pública*, un periódico liberal mensual que recientemente había tenido éxito en legalizar su existencia, y que ahora aparece oficialmente como un órgano de la empresa privada independiente: Res-pública Company Ltd.

Un informe completo de lo que oí en Dziekania no cabe dentro del ámbito de este artículo. Lo que puedo intentar aquí debe limitarse a una presentación sucinta del común denominador de todos estos grupos, impresionantemente diferente de las opiniones y principios de la "antigua oposición".¹⁸

Primero, está en vías de realizarse una nueva diagnosis de la situación polaca. Polonia ha dejado de ser considerada un país totalitario; por el contrario, se la percibe como en una etapa muy avanzada de "destotalitarización". Su élite política ya no es ideológicamente militante, confiada en sí, capaz de movilizar a las masas a través de la intimidación y el adoctrinamiento. Sus intentos por lograr el control político total sobre la conducta de las personas, incluyendo la conducta económica, han concluido en un fracaso espectacular. Esto ha puesto a las autoridades a la defensiva y aumentado de manera importante la esfera de libertad posible. En efecto, las autoridades tienen miedo de aflojar los controles, pero su sueño no es más el control total; conscientemente rechazan las tentaciones totalitarias por irreales, por alimentar el espíritu de resistencia y, al mismo tiempo, crear ilusiones peligrosas. El totalitarismo también entrañaría para los gobernantes la consecuencia terrible de hacerlos responsables absolutamente de todo.

Ellos se dan cuenta de que la sola fuerza no es suficiente para asegurar el mínimo necesario de cooperación social voluntaria: el mínimo requerido para su propia sobrevivencia. En consecuencia, están procurando alcanzar un acuerdo viable con las principales fuerzas de la sociedad, como también cierta limitación de sus responsabilidades políticas. Si la "antigua oposición", representada por personas como Adam Michnik, aún describe el régimen como "totalitario", lo hace ya sea por frustración y odio ciego, o como parte de una táctica inteligente dirigida a aumentar su propio prestigio. La lucha contra el "totalitarismo" justifica silenciar otras tendencias dentro de la oposición (puesto que la lucha contra un poder monopólico exige unidad monolítica), proporciona una justificación razonable para condenar moralmente las concesiones (ya que el totalitarismo es un mal

¹⁸ Me refiero aquí a todos los grupos que suscribieron las doctrinas del "evolucionismo nuevo" y las tácticas de confrontación del ala radical de Solidaridad.

absoluto) y, más importante aún, permite a la oposición presentarse a sí misma como una especie de cruzada religiosa (en vista que el totalitarismo es equivalente al imperio del demonio).¹⁹

Esta explicación de los usos reales de la fraseología "antitotalitaria" fue enunciada por Dzielski y desarrollada por Pawel Spiewak en la primera edición de la recién legalizada *Res-pública*. Spiewak enfatizó que la adopción de una postura "antitotalitaria" heroica conduce al reemplazo de la política por actitudes moralistas y a una ceguera dogmática peligrosa que ignora de un modo arrogante las verdades de la vida. Un radical anti-totalitario es un cruzado moral, autosuficiente, convencido de su propia "naturaleza angélica" y, por tanto, incapaz de autocritica y contrario a escuchar los razonamientos de los demás.²⁰

Segundo, nuevos métodos de acción están siendo buscados. La idea de totalitarismo, una vez cercana a la realidad pero ahora transformada en un mito, pretende probar la naturaleza inalterable del "socialismo real" y, por consiguiente, desvía la atención de las posibilidades reales de cambiarlo. A fin de descubrir estas posibilidades y hacer uso de ellas, la "nueva oposición" debe librarse del fundamentalismo moral y de la afición romántica a los gestos simbólicos. En su lugar, debe ser flexible e ingeniosa y otorgar debida consideración a las políticas flexibles e inteligentes de la élite política gobernante. Debe aprender a diferenciar entre el sistema y la élite dirigente, y tratar de indisponer a la segunda contra el primero. Muchos de los principales miembros de la élite gobernante están sinceramente hastiados del sistema. Ofenderlos y hostilizarlos deliberadamente, tratándolos como villanos que merecen ser culpados personalmente por todos los males de la vida polaca, es una política infantil y contraproducente. Debe recordarse que la tarea realmente importante de la oposición es cambiar "el sistema", y no remover a los gobernantes actuales del poder. Derrocar el sistema sería mucho más fácil si la élite dirigente no se alzara unánimemente en su defensa. El sistema está corrompido de un extremo a otro, y la élite gobernante está tan profuntamente des-ideologizada que, incluso, la cooperación activa de una parte significativa de esta última en liquidar al primero es fácilmente concebible.

¹⁹Véase Mirosław Dzielski, *Duch nadchodzącego czasu* (El Espíritu del Tiempo Venidero) (publicada clandestinamente, probablemente en Cracovia: 1986), 167-9.

²⁰Pawel Spiewak, "Czas polityki?" (¿"Epoca de Política?"), *Res-pública* 1 Gurdo 1987), pp.24-7.

Tercero, está emergiendo una actitud realista hacia la política, en virtud de la cual se sostiene que la política debería basarse en un cálculo racional. Recurrir a la presión popular bien puede servir como medio para conseguir un fin, pero ceder a las emociones populares es contraproducente, si no suicida del todo. El razonamiento político correcto se debe guiar por el interés nacional, no por ideas abstractas o los cambios de humor del segmento politizado de la población. La élite política polaca ha aprendido a buscar la legitimación de su régimen en términos del interés nacional, es decir, no más en términos de la ideología marxista.²¹ Esto crea la oportunidad para un diálogo con ellos, significativo aunque difícil. En contraste, la "antigua oposición", así como los emigrados políticos, aún piensan ideológicamente, en términos de una cruzada anti-totalitaria, lo que significa que móviles "globales" de anti-comunismo están más cerca de su corazones que los intereses concretos, tangibles, de su país. Ello deriva de la manera de pensar característica de la izquierda o, mejor dicho, de todas las posiciones radicales. La "nueva oposición" debería oponerse a tales actitudes por ser peligrosas para el mundo y perjudiciales para Polonia.

Cuarto, la actitud hacia la República del Pueblo polaca está cambiando. No obstante su dependencia de la Unión Soviética, y a pesar del papel que ésta jugó en su establecimiento, el actual Estado polaco debería ser reconocido como polaco, es decir, no como un "poder conquistado", sino como la propiedad de una nación. De lo contrario, tendrá que permanecer como "Estado-Partido", en perpetuo conflicto con la nación. Los polacos deben superar sus instintos anárquicos y aprender a apreciar los beneficios de su condición de Estado, pese a todas sus deficiencias. La transformación de un "Estado-Partido" en un "Estado-Nación" será más fácil si se garantizan los intereses materiales de las personas que ocupan ahora posiciones de mando en el Estado. La oposición debe tratar de liberar energía nacional mediante la fundación de asociaciones diversas con fines concretos y

²¹La posición de Macierewicz en este punto es algo diferente. El acepta la idea de que la oposición debería guiarse por el interés nacional, pero insiste que los miembros de la élite gobernante son todavía, por regla general, prisioneros de sus dogmas ideológicos. Hay un poco de verdad en esto, porque en muchos casos des-ideologización no significa la desaparición de la ideología, sino más bien su disolución. La ideología diluida puede ser notablemente ecléctica, no-ortodoxa y flexible, pero sigue siendo incapaz de rechazar ciertas doctrinas fundamentales. Esta posición es característica de aquellos miembros del Partido que tratan de evitar el dogmatismo, quienes, sin embargo, temen, al mismo tiempo, caer en el cinismo. La entrevista de Jaruzelski con el periodista yugoslavo Zrnka Novak es una manifestación perfecta de esta mentalidad. (Véase *Wywiad Wojciecha Jaruzelskiego dla Zmki Novak* [Varsovia: Książki Wiedza, 1987]).

constructivos. Sus actividades, en lo posible, deberían ser legalizadas, contribuyendo así a la institucionalización de la sociedad civil dentro del marco legal del Estado.

Finalmente, la nueva oposición sostiene que debería darse primera prioridad a una reforma económica integral, es decir, a la substitución de una economía dirigida, estatista, por una economía de mercado con un vasto y moderno sector privado. En la lucha por una mercadización consistente la nueva oposición debe estar en la vanguardia, yendo mucho más allá que el ala reformista del partido y, también, más allá que la Iglesia, aunque cada vez que sea posible debe actuar en estrecha cooperación con ella e incluso bajo su protección. La importancia de la Iglesia proviene del hecho de que el problema principal de Polonia contemporánea es el nivel de degradación de su civilización, debido a lo cual casi ha dejado de pertenecer a Europa. Para superar esta degradación dolorosa es imperativo retomar a las fuentes vitales de la "civilización latina", lo que se puede lograr a través de un renacimiento moral.

Estos dos objetivos, estrecha alianza con la Iglesia y compromiso con la mercadización radical, no son siempre fáciles de reconciliar. La Iglesia polaca, aunque mucho más tradicionalista en su defensa de la empresa privada que, por ejemplo, su contraparte norteamericana, no podía aprobar la versión extrema del programa liberal de Korwin-Mikke; en tanto que éste, un individualista de mentalidad libertaria, no podía aceptar ciertos aspectos de las enseñanzas éticas de la Iglesia. Los organizadores de la reunión de Dziekania hicieron cuanto pudieron para evitar un posible choque de opiniones durante la visita del Papa, pero el potencial de conflicto entre los "liberales duros" y la Iglesia no podía pasar inadvertido. Un ultra-ortodoxo joven liberal de Wroclaw acusó a la enseñanza social de la Iglesia de haber sido siempre irremediabilmente anacrónica. La encíclica *Rerum Novarum*, decía, condenó al socialismo en un momento en que todavía podía ser visto como una encarnación de las esperanzas humanas, mientras *Laborem Exercens*, de Juan Pablo II, cedió a la influencia del socialismo en una época que era testigo de la decadencia inevitable del socialismo y del renacimiento del capitalismo.²²

No escandalizaba oír semejante opinión. Debo confesar, sin embargo, que estaba en cierto modo sorprendido de que nadie del numeroso público se levantara en defensa de Juan Pablo.

²²El impacto del marxismo en *Laborem Exercens* es analizado en términos favorables en la obra de Gregory Baum *The Priority of Labor* (New York: Paulist Press, 1982).

Dos Pensadores de Cracovia

Para comprender las fuentes intelectuales de la corriente liberal en Polonia, es necesario caracterizar a algunos de sus ideólogos principales. En justicia, uno podría empezar con el Néstor del liberalismo polaco, Stefan Kisielewski, pero esto implicaría escribir sobre el período completo de posguerra en Polonia. Si Kisielewski fuese omitido, sin embargo, otros vigorosos y brillantes representantes del movimiento, inclusive Korwin-Mikke, también podrían ser omitidos. Siguiendo la lógica de este razonamiento, he decidido (un poco arbitrariamente) detenerme solamente en dos pensadores: Bronislaw Lagowski y Miroslaw Dzielski. La originalidad de ambos consiste principalmente en el uso del liberalismo hayekiano en su interpretación de la situación polaca bajo y después de la ley marcial, así como también en sus esfuerzos por propagar las ideas liberales dentro de las dos instituciones establecidas: el partido del Estado (en el caso de Lagowski) y la Iglesia oficial (en el de Dzielski).

No es casual que estos dos hombres vivan en Cracovia. Esta ciudad antigua y hermosa, una vez la capital de la comunidad polaco-lituana, ha ganado la muy merecida reputación de ser el principal centro de lo que podría llamarse el conservantismo ilustrado en Polonia. En la segunda mitad del siglo diecinueve, después del infructuoso levantamiento de 1863 en la Polonia rusa, produjo una influyente corriente de pensamiento conservador cuyos representantes se permitieron el pasatiempo de ridiculizar las ilusiones románticas de insurrectos impenitentes. Estos conservadores tomaron para sí el nombre de Stanczyk, un bufón del siglo dieciséis, famoso por su lucha patriótica por las ilusiones de su época. (El periódico mencionado anteriormente, editado por Korwin—Mikke, también tomó su nombre.) Después de la Segunda Guerra Mundial, Cracovia llegó a ser la cuna del así llamado "neopositivismo",²³ un movimiento que combina los principios no-comunistas, la oposición programática al "heroísmo político" y la defensa de acuerdos pragmáticos mutuamente aceptables con los gobernantes comunistas. (Mientras Stomma era el ideólogo principal de este movimiento, Kisielewski representaba su ala "liberal-ortodoxa.") Finalmente, después de la imposición de la ley marcial, los intelectuales de Cracovia demostraron por regla general ser más sensatos que sus colegas de Varsovia, Gdansk o Wroclaw. La Universidad de Jaguellonia de Cracovia no se convirtió en un foro para protestas simbólicas; en su lugar, hizo el mejor uso posible de la ley recientemente introducida sobre educación superior y,

²³Véase *supra*, nota N° 16.

bajo el liderazgo de las autoridades académicas elegidas democráticamente, obtuvo la condición de institución genuinamente autónoma. Los debates políticos clandestinos florecieron en Cracovia no menos que en otras partes, pero la posición más original en estos debates, el así llamado "liberalismo de la escuela de Cracovia", se diferenciaba claramente de las ideas de la Solidaridad clandestina.²⁴

Bronislaw Lagowki, profesor asociado de la Universidad de Jagellonia, puede ser considerado legítimamente como uno de los padres espirituales de esta escuela. No obstante, no puede ser visto como su líder, ya que ha guardado siempre una cierta distancia, evitando conscientemente implicancia directa en actividades clandestinas. A pesar de sus opiniones fuertemente anti-marxistas y anti-socialistas, él era, y es aún, un miembro del Partido. No era muy conocido durante la época de Gierek porque sus ingeniosos artículos no aparecían bajo su nombre; él los publicaba en el semanario católico de Cracovia *Tygodnik Powszechny* usando seudónimos. Después de la ley marcial comenzó a escribir bajo su propio nombre, pero esta vez en diferentes órganos de prensa: en *Polityka* y en *Zdanie* (Opinión), una publicación mensual dirigida por intelectuales marxistas que apoyan las reformas económicas y políticas.²⁵ En 1985 publicó una recopilación de sus artículos bajo el título "Qué es Mejor que la Verdad".²⁶ Este libro, pequeño pero substancioso, contiene sus artículos del *Tygodnik Powszechny* y sus contribuciones a *Polityka* y *Zdanie*. De este modo, un intelectual perteneciente al Partido no sólo puso en evidencia el hecho de que había estado publicando por años en un semanario católico (uno, debe advertirse, cada vez más claramente asociado con la oposición). También reveló algo más asombroso aún: el carácter ilusorio de muchas divisiones ideológicas y el sorprendente grado de des-ideologización que presentaban periódicos de los cuales podría haberse esperado fidelidad, a lo menos, a

²⁴La mejor apreciación crítica de la "Escuela de Cracovia" desde una perspectiva cercana a la de Solidaridad clandestina, es la de B. Wildstein, "Krakowska szkola liberalow", *Kontakt* (París: octubre 1983).

²⁵Una aguda conciencia de la necesidad de la mercadización ha creado la posibilidad de una alianza peculiar entre "marxistas abiertos" y liberales, la que a su vez ha aumentado el interés entre los primeros por las teorías liberales. Debido a esto, mi artículo "Marx and Freedom" (*New York Review of Books* 30, N° 18 [24 de noviembre, 1983]) —que contiene una crítica liberal del marxismo— fue traducido al polaco y publicado en el marxista *Zdanie*, 2 (1984) pp. 27-34.

²⁶Bronislaw Lagowski, *Co jest lepsze od prawdy?* (Cracow: Wydawnictwo Literackie, 1986).

algunos dogmas marxistas. Es más, después de leer el libro de Lagowski uno podría llegar a la conclusión, en cierto modo extraña pero enteramente correcta, de que después de la ley marcial el católico *Tygodnik Powszechny* se sentía más restringido por sus simpatías ideológicas que el *Polityka* o el marxista *Zdanie*.

Es bastante obvio que todos los artículos de Lagowski que aparecieron antes de la ley marcial en el *Tygodnik* pudieron ser publicados "después" de la ley marcial en *Polityka* o en *Zdanie*, pero está claro igualmente que algunos de sus últimos escritos no podían haber aparecido en *Tygodnik*, pues eran incompatibles con su compromiso ideológico o moral con la derrotada Solidaridad.

El Problema con Solidaridad

El mejor ejemplo es el ensayo de Lagowski, "¿Filosofía de la Revolución o Filosofía del Estado?", originalmente una conferencia dictada en la Universidad de Jaguellonia con ocasión del feriado del Día de Mayo durante la ley marcial (1982). Solidaridad, afirma el autor, fue un movimiento revolucionario, aunque su blanco era sólo el Estado actual y su élite política, no el sistema socioeconómico del "socialismo real". Fue así, porque quienes participaban en él eran productos orgánicos de ese mismo sistema y no tenían concepto de uno diferente. La revolución Solidaridad era un movimiento amplio de las masas, imbuido profundamente de las ideas del socialismo vulgar, que luchaba sobre todo por una justicia distributiva primitivamente concebida. Cierto, las masas también querían libertad, pero en la práctica demostraban extrema intolerancia por la libertad económica (como causante de desigualdades), eligiendo en cambio, por ejemplo, un sistema de racionamiento de alimentos, es decir, un mecanismo que reducía severamente la libertad individual de elección y, por la misma razón, intensificaba enormemente la esfera de control totalitario.²⁷ Por "libertad" las masas revolucionadas querían decir gobierno de los trabajadores, idea similar a aquella que inspirara originalmente a los rusos soviéticos. Sin embargo, de haberse llevado a cabo un gobierno de esta índole, éste habría sido más colectivista, más peligroso para la libertad individual que las actuales instituciones del Estado. El control colectivo sobre las vidas individuales se habría hecho más penetrante que nunca, amenazando la existencia misma de la intimidad. Nicholas Berdyaev señaló una vez, en

²⁷*Ibid.*, 169-170.

contraste con Rousseau, que hay situaciones en que el Estado defiende al individuo frente a la sociedad. Lagowski sugiere que, precisamente, éste era el caso con la revolución Solidaridad en Polonia.²⁸

Distinto a lo que yo pienso, Lagowski no admite que hay una diferencia entre el socialismo vulgar y el marxismo.²⁹ Por el contrario, él ataca al marxismo como la principal fuente ideológica del radicalismo igualitario y del romanticismo revolucionario en Polonia. Incluso acusa a Leszek Kolakowsky de exagerar enormemente la sofisticación intelectual del marxismo y, en consecuencia, de ser demasiado blando en su crítica a las ideas marxistas.³⁰ Lenin demostró una mucho mejor comprensión del marxismo cuando redujo su esencia a dos dogmas simples: la abolición de la propiedad privada en los medios de producción y la "dictadura del proletariado".³¹ Desgraciadamente, estos rústicos dogmas yacen en la base del presente Estado polaco.

Afortunadamente, continúa Lagowski, el Estado polaco tiene también su legitimación nacional, no-ideológica.³² Esta legitimación lo obliga a salvaguardar el patrimonio nacional de Polonia y a dar forma perceptible a su existencia política, debido a lo cual los polacos no son sólo un grupo étnico, sino toda una nación. La legitimación ideológica (marxista) del Estado polaco puede ser necesaria bajo ciertas condiciones, pero la legitimación nacional es anterior a ella y es siempre vinculante. Por consiguiente, todas las exigencias basadas en compromisos ideológicos deben subordinarse al interés nacional; de lo contrario, se sacrifica el interés nacional a los intereses de los grupos revolucionarios, socavándose el orden legal del Estado en el nombre de su legitimación ideológica.

²⁸*Ibid.*, 170.

²⁹En un artículo publicado en *Polityka* antes de la toma del poder militar (A. Walicki, "Towards Mediocrity", *Polityka* (4 de julio, 1981)) traté de criticar el "socialismo vulgar" en Solidaridad y en el Partido, señalando, entre otras cosas, que el igualitarismo era ajeno a Marx. Yo concuerdo plenamente, sin embargo, en que el marxismo se ha convertido en Polonia en un soporte poderoso del pensamiento socialista vulgar.

Debe mencionarse que originalmente yo quería publicar este artículo en *Tygodnik Solidarnosc* (*Semanario de Solidaridad*), pero sus editores se rehusaron a aceptarlo.

³⁰Lagowski, 172.

³¹*Ibid.*

³²*Ibid.*, 175

El sentido de este razonamiento estaba en cierto modo camuflado, pero era, no obstante, suficientemente claro. Los gobernantes del Estado, sugiere Lagowski, deben liberarse de escrúpulos ideológicos. Deben resistir a las demandas irrealistas de los trabajadores, evitando que el mito de "la clase trabajadora" ocasione una parálisis; deben darse cuenta que el conservantismo y el legalismo son sus aliados naturales, en tanto que su ideología oficial se ha convertido en suelo fértil de ideas utópicas y anarquía peligrosas.³³ En otras palabras, Lagowski instó a los gobernantes militares de Polonia a liberarse de la ideología marxista y a usar la ley marcial para transformar a Polonia en un Estado autoritario, observante de la ley, no-ideológico. Tal Estado, Lagowski agregaba, no debe subordinar la economía a la "justicia social" ni a ninguna otra consideración ideológica. Por el contrario, debería respetar la autonomía de la esfera económica y defender sus leyes frente a los voluntarismos de diversos grupos de presión, incluyendo el voluntarismo de las masas.³⁴

En sus últimos artículos Lagowski enfatizó la necesidad de limitar el campo de acción del poder político, haciendo así más claro aún el contenido liberal de este mensaje. Siguiendo a Hayek, declaró que una democracia uniforme, es decir, una que extiende el principio de soberanía popular a la esfera económica, es incompatible con la libertad económica.³⁵ Esto lo llevó a concluir que el aumento de libertad bajo el "socialismo real" sólo es posible a través de la liberalización, o mediante la limitación de la esfera del poder político, mas no a través de la democratización o de una participación más amplia en este poder. La democratización del poder político sin la limitación previa de su campo de acción, argumentaba, no es posible ni deseable; los intentos de realizar tal programa ocasionarían no el fin de la tiranía voluntarista (arbitraria), sino el triunfo de una forma de voluntarismo completamente anárquico, caótico.³⁶

³³ *Ibid.*, pp. 179-181.

³⁴ *Ibid.*, p. 185. Lagowski usó palabras aún más fuertes: el Estado —dijo— debería "proteger a la gente que trabaja duro frente a los celos de la plebe" (*ibid.*).

³⁵ *Ibid.*, p. 198.

³⁶ *Ibid.*, pp. 201-208

El Liberalismo Versus las Masas

El principal supuesto de la visión de Lagowski, a mi entender, es la firme convicción de que la libertad individual es incompatible con un régimen arbitrario, el colectivismo voluntarista especialmente, pero plenamente compatible con el orden legal del Estado moderno (no ideológico) y el sistema de mercado espontáneo. Todavía más: él identifica la libertad individual, el imperio de la ley y la economía de mercado como los tres pilares interdependientes de la civilización, amenazados constantemente por ideologías que expresan los instintos atávicos de una horda primitiva. Es importante agregar que su concepción de la civilización no contiene ingrediente relativista alguno. El título de su libro es una alusión a la noción de Kolakowski de que la verdad no relativa es meramente una utopía epistemológica, en tanto que las mentes humanas están, de hecho, circundadas por mitos y no pueden elevarse por sobre ellos.³⁷ Contra esta opinión, Lagowski emprende su tenaz defensa de la definición clásica de la verdad y su convencimiento de que nada puede ser mejor que la verdad.³⁸ El cree en el valor "objetivo" de la civilización occidental. Lo hace porque no quiere oponerse a ciertos mitos (digamos, la mitología comunista) en el nombre de otros, más cercanos a su corazón pero privados igualmente de fundamento objetivo. Busca la verdad y sólo la verdad, prefiriendo la verdad más amarga a las ilusiones doradas. Para un firme creyente en el liberalismo económico, dicha actitud implica ponerse en una posición más bien inconfortable en Polonia. Por un lado, Lagowski sabe qué debería hacerse para curar la enfermedad económica endémica de Polonia: impugna de "milenarismo económico"³⁹ a la doctrina comunista, y hace hincapié reiteradamente en la necesidad de una liberalización consistente, la cual entraña un aumento substancial de las desigualdades, desempleo estructural, y otros similares. Por otro lado, es profundamente pesimista acerca de las posibilidades de una economía de mercado en Polonia. Esto no se debe tanto a los intereses creados de la élite política como a las actitudes dominantes en la mayoría de la población. Estas actitudes están arraigadas profundamente en su mentalidad socialista y son fuertemente secundadas por el catolicismo. Es evidente que en la opinión de Lagowski las masas, pese a

³⁷Leszek Kolakowski desarrolló esta visión en *Obecnosc mitu (La Presencia del Mito)* (París: Instytut Literacki, 1972).

³⁸Lagowski, p. 157.

³⁹*Ibid.*, p. 205.

su compromiso verbal con el antisocialismo, son, de hecho, mucho más socialistas que sus gobernantes. La Iglesia, en su opinión, también ha proseguido un camino largo hacia la aceptación de los valores socialistas. El "Papa polaco", no incidentalmente, piensa acerca de la economía en términos de "justicia social", lo que revela su falta de comprensión de los problemas económicos, como asimismo su falta de simpatía hacia el liberalismo económico. El fallecido Cardenal Primado, Stefan Wyszynski, en contraste, era versado en el derecho natural clásico, y, por tanto, reveló mayor comprensión respecto de la importancia de la propiedad privada y la libertad económica.⁴⁰

Como vemos, Lagowski no teme exponer su pensamiento independiente ni ser provocativamente crítico. Los blancos de su crítica incluyen a las dos instituciones más sagradas de Polonia (Solidaridad y la Iglesia) y a sus intelectuales más respetados, incluyendo a Kolakowski y Czeslaw Milosz. Específicamente, acusa a Milosz de abrigar prejuicios anti-capitalistas. Así, en un artículo titulado "No tema a la Competencia", Lagowski cita las palabras de Milosz sobre el "mal ontológico" del capitalismo, el cual se manifestaría principalmente en la libre competencia, y sobre el "misterio" del socialismo, el cual, pese a todas sus deficiencias, tiene el mérito de hacer el trabajo menos duro y la lucha por la existencia menos brutal que bajo las condiciones capitalistas.⁴¹ En opinión de Lagowski, el juicio de Milosz es totalmente falso, tanto en los hechos como moralmente. Veamos los aspectos divertidos de esta situación: un poeta polaco, que vive en los Estados Unidos y escribe en la publicación mensual de los emigrados anti-comunistas activos, *Kultura*, hacía hincapié en el pretendido "mal ontológico" del capitalismo y los méritos relativos del "socialismo realmente existente", mientras un profesor de Cracovia, que escribe en una publicación mensual marxista, lo acusa de apoyar intelectual y moralmente al comunismo.

Las opiniones de Lagowski han tenido, por supuesto, una acogida variada, pero en general notablemente favorable. *Polityka* le consideró extremista en cierta medida, pero sin embargo un aliado útil en la lucha contra la mentalidad "anti-económica" de la mayoría de los polacos, tanto dentro como fuera del Partido. Esto le preparó el camino para ser consultado

⁴⁰*Ibid.*, pp. 224-5.

⁴¹Bronislaw Lagowski, "Nie bojcie sig knokurrencji", *Zdanie* N° 1 (1987), pp. 5-13, Milosz escribió sobre el "mal ontológico" del capitalismo en su artículo "Szlachetnosc, niestety" ("¡Hay Nobleza!"), *Kultura* 9 (París: 1984) 10.

extraoficialmente por algunos funcionarios de alto rango del gobierno y del Partido. En los órganos del Partido de línea más dura se le describió a veces como un pequeño ideólogo burgués que expresaba el punto de vista de los empresarios privados de Polonia. Sin embargo, incluso allí, fue tratado respetuosamente, como un hombre que ha demostrado preocupación patriótica por el destino del Estado polaco y que se ha levantado en su defensa en el momento de una crisis política aguda. La "antigua oposición" viéndolo (de manera bastante acertada) como inmune al "terrorismo moral" y capaz de defenderse a sí mismo enérgica y convincentemente, no se atrevió a molestarlo, en tanto que muchos miembros de la "nueva oposición" emergente lo vieron como uno de sus principales maestros. Goza de popularidad entre los estudiantes; la mayor parte de sus propios alumnos comparten y propagan sus ideas. Hasta *Tygodnik Powszechny* demostró un estoicismo notable respecto del cambio en sus columnas y publicó una reseña muy positiva de su libro *¿Qué es Mejor que la Verdad?*

Mirosław Dzielski, que en cierto modo fue una vez discípulo de Lagowski, es una figura igualmente pintoresca. A diferencia de Lagowski, no es un miembro del Partido y no ha tratado nunca de influirlo desde dentro; escribe, más bien, para ejercer ascendencia en el círculo eclesiástico y ha logrado convertirse en un miembro prominente del Consejo Social del Primado. Es conocido por sus actividades en la "nueva oposición" como editor del periódico cristiano-liberal extraoficial *13 de Diciembre*, (originalmente una alusión a la fecha de la imposición de la ley marcial) y organizador de la Sociedad Industrial de Cracovia, también extraoficial. La finalidad de esta forma extraña de actividad extraoficial (hablando formalmente, clandestina) era enseñar a los empresarios privados polacos a comprenderse a sí mismos en un contexto más amplio de civilización y moral, y familiarizarlos con las ideas de conservadores y libertarios libremercaderistas. Esto tenía por objeto prepararlos para que abordasen sus empresas no sólo como un medio privado de enriquecimiento, sino también como parte importante de un programa de renovación nacional.⁴² Usando la terminología marxista, se podría decir que ello era equivalente a transformar los elementos burgueses en Polonia de una clase "en sí misma" en una

⁴²Me complació descubrir que dos de mis artículos habían sido seleccionados por Dzielski debido a este objetivo pedagógico: mi crítica a Alvin W. Gouldner (A. Walicki, "Low Marx", *New York Review of Books* (25 de abril, 1985), publicado en Polonia en *13* (8 de julio, 1985) y mi artículo sobre tres tradiciones del patriotismo polaco que apareció en la publicación trimestral de emigrados polacos *Aneks* 40 (London: 1985), y que fuera reimpresso por Dzielski como folleto aparte.

clase "para sí misma". Dicho fin se alcanzaría de una manera edificante como parte de la reconstrucción de un *ethos* empresarial verdaderamente constructivo, el que era indispensable para que la reforma económica requerida (incluso una limitada, como la que visualizaba el ala liberal del partido) llegase a triunfar. Una asociación con semejante finalidad merecía ser legalizada, pensaba Dzielski, aun cuando su ideología era abiertamente procapitalista. Durante algunos años las autoridades no compartieron esta opinión, forzando así a la Sociedad Industrial a actuar sin reconocimiento oficial. Si embargo, la situación cambió al concluir mi visita a Polonia, y la Sociedad Industrial de Cracovia fue registrada como organismo legalmente reconocido. Pero no anticipemos los acontecimientos. Para comprender el significado cabal de este hecho, aparentemente insignificante, es necesario familiarizarse con las ideas de Dzielski. Sus artículos más importantes, afortunadamente, han sido recopilados en su libro *The Spirit of the Forthcoming Time*, publicado recientemente por el movimiento clandestino.

El Liberalismo desde Arriba

El primer artículo de esta serie fue publicado por el movimiento clandestino en abril de 1980, es decir, antes que Solidaridad emergiera. Está escrito en forma de una carta a un oficial militar y se refiere a la interrogante de cómo retener el poder en la Polonia del Pueblo.⁴³ El autor de la carta le presenta al oficial una concepción realista de reforma —realista, porque toma en cuenta los intereses de las personas en el poder los *apparatchiks** del partido, oficiales, policía de seguridad y milicianos—. Estos intereses, admite él, son incompatibles con la democracia, pero son perfectamente compatibles con la reprivatización en gran escala de la economía. El socialismo en Polonia ha ido transando en todo, y ahora tiene muy pocos defensores ideológicos. Sus más numerosos e inteligentes defensores son cínicos, personas racionales cuyo único vínculo con lunáticos ideológicos es el temor de perder sus posiciones privilegiadas. Por consiguiente, es preciso no entrar en conflicto con ellos, sino más bien convencerlos que terminar con el socialismo sólo podría mejorar su situación material sin privarles del control político. Por otro lado, los

⁴³Mirosław Dzielski, *Duch nadchodzącego czasu*, pp. 1-16.

*N del T.: Apparatchiks: miembros de organizaciones comunistas.

defensores de la reprivatización deberían darse cuenta de que su programa sólo podría llevarse a cabo con el apoyo de un gobierno fuerte, de hecho autoritario, y que nadie está mejor calificado para formarlos que los gobernantes actuales.

¿Significa esto que Polonia llegará a parecerse a Chile? No, porque la represión en Chile tiene que ser más severa para contrarrestar la mayor exposición a las influencias democráticas; en Chile, además, el comunismo es una amenaza real para la autoridad, no un extenuado obstáculo que cambiar. Los polacos no piensan seriamente acerca de la democracia; la mayoría de ellos sólo quiere más libertad personal: libertad para comprar y vender, para producir, para viajar; liberarse de decisiones administrativas arbitrarias, es decir, estabilidad en las leyes. Han tenido ya suficientes mentiras ideológicas, absurdos económicos e ilegalidad general. Por esto, las aspiraciones de la mayoría son plenamente compatibles con los bien concebidos intereses de los poderosos. Estos últimos, por su parte, deberían darse cuenta que embarcarse en el curso de una reforma radical, una verdadera revolución desde arriba, es el único camino que los puede salvar de una explosión popular seguida de una catástrofe general. En otras palabras, los oficiales del ejército, los *apparitchiks* del partido y los funcionarios policiales, por su propio bien, deberían asumir el papel de reformadores radicales, aboliendo el socialismo. Ellos están especialmente calificados para hacerlo, porque, de no ser así, la única alternativa es una revolución utópica, neo-socialista, de las masas, dirigida a restituir la pureza de los principios socialistas a través de la democratización, con lo cual se destruiría la élite política actual y no se resolvería ninguno de los problemas reales.

El autor de la carta, un intelectual obviamente, concluye por consiguiente que la única esperanza para Polonia es una revolución desde arriba, llevada a cabo en nombre de la eficiencia y de la justicia legal, no en nombre de la igualdad y la justicia social. Dicha revolución aumentaría enormemente la esfera de libertad individual, pero no introduciría libertad política. De este modo, promovería la causa del liberalismo sin estimular la causa de la democracia. La etapa siguiente sería la democratización, posible sólo después de treinta años de libertad económica bajo la protección de una estructura política autoritaria.

¿Y qué hay respecto a los rusos? El autor dice que este problema debe ser resuelto solamente por los actuales gobernantes polacos, sin ayuda de la Unión Soviética. Manifiesta su esperanza, sin embargo, de que una combinación de libertad no-socialista con un régimen político autoritario sería más aceptable para los rusos que una democracia socialista. Y, después

de todo, Rusia enfrenta también la necesidad de una liberalización económica sistémica radical. Tal vez la solución propuesta por Polonia podría ser también apropiada para Rusia. En otros artículos escritos con anterioridad a la creación de Solidaridad, Dzielski desarrolla este programa sin usar la máscara de un autor ficticio. Tomando en consideración los intereses humanos de los grupos gobernantes, propone una distinción entre sistema y élite política, y entre transacciones ideológicas y transacciones puramente pragmáticas. El sistema y la ideología que lo legitima son para él verdaderos enemigos. Percibe, a su vez, que las capas dirigentes ya no confían en la superioridad del sistema y, en consecuencia, no tienen fe en la legitimidad de su propio poder; ellos sólo buscan asegurar sus intereses individuales y de grupo y, por tanto, están fuertemente motivados a llevar una política de avenencia.⁴⁴ El odio hacia la élite dirigente contraviene, además, la virtud cristiana del perdón.⁴⁵ Y sería contraproducente, pues los hostilizaría innecesariamente, aumentando sus temores y con ello su resistencia. Es verdad, ellos no cambiarán sus procedimientos si no hay presión desde la base, si no hay confrontaciones permanentes. Tales confrontaciones, sin embargo, deben ser "suaves", dirigidas a la obtención de un acuerdo genuino, educando a los gobernantes, enseñándoles qué hacer, pero dándoles la oportunidad de salvar las apariencias y proteger sus intereses humanos.⁴⁶ El método de "confrontación suave" no debe tener la finalidad de una democratización inmediata, ya que tal exigencia crearía automáticamente conflictos políticos. Sería prematuro y dañino, puesto que la democracia es el piso más alto del edificio de la libertad, y ningún edificio puede ser construido desde la cima.

Durante la revolución Solidaridad, Dzielski decidió unirse al movimiento popular. Pasó a ser perito del Comité de Trabajadores de las plantas de acero de Lenin, y vocero de prensa de Solidaridad en la región de Cracovia. Al pedirle que comentara sobre cómo sus actividades se podían explicar a la luz de sus ideas, el confesó francamente que, en un inicio, el carácter tempestuoso de los acontecimientos le tomó por sorpresa y le hizo

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 26-7. Las condiciones de Dzielski para dicho acuerdo son expresadas brevemente en la fórmula: "Preserve su poder pero renuncie al comunismo". (29).

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 28-9.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 31. Esta teoría de "confrontaciones suaves" es una especie de camino intermedio entre el "neo-positivismo" de Stomma y el punto de vista del "nuevo evolucionismo" (Cf. N°16).

revisarlos. Pronto, sin embargo, comenzó a retomar aquellas opiniones y a propagarlas dentro de Solidaridad. Exhortó a Solidaridad a no participar en la lucha por la libertad política, advirtiéndole que la libertad no es sinónimo de democracia, y propuso como programa alternativo "la lucha por la libertad": un programa concentrado en la economía. Por esto, él quería decir, por supuesto, la lucha contra los disparates económicos, pero no esperaba mucho de las reformas gubernamentales, viéndolas como necesariamente frías e inconsistentes. Era igualmente escéptico acerca de la idea de la participación de Solidaridad en el control de la economía: tal arreglo, sostuvo, simplemente sumaría el poder de los sindicatos al del gobierno, no dejando espacio para la libertad económica. En su lugar recomendó un programa para la creación de empresas privadas independientes, incluyendo cooperativas de trabajadores, cuya labor constructiva aliviaría los problemas económicos de Polonia y convencería con ello al gobierno de las ventajas de una expansión radical del sector privado.⁴⁷ En pocos años más, predijo Dzielski, la Unión Soviética tendría que llevar a cabo reformas económicas verdaderas.⁴⁸ Esto crearía las condiciones para un cambio sistémico más radical en Polonia.

La imposición de la ley marcial el 13 de diciembre de 1981 podía ser vista como la bancarrota final de la "partocracia" comunista, y un largo paso hacia su reemplazo por un régimen autoritario no-ideológico. Dzielski parece haber compartido esas esperanzas; sea como fuere, decidió, entonces, comenzar a publicar *Diciembre 13*. Estaba consciente, sin embargo, de las complejidades de la situación y por esto criticó a Mikke (a quien, por otra parte, admiraba mucho) por falta de paciencia, como también por falta de escrúpulos al criticar a los líderes detenidos de Solidaridad.⁴⁹ No compartía las esperanzas de Mikke de que los líderes militares de Polonia revelarían repentinamente sus sentimientos anti-comunistas, con lo cual se asegurarían ellos mismos una parte del apoyo popular. Pero también fue más explícito al criticar a Solidaridad, tanto por su militancia política como por sus ilusiones socialistas. Los miembros de Solidaridad, afirmó, odiaban a la minoría gobernante, no al sistema, y soñaban con librarse de ella con la ayuda de la Unión Soviética.⁵⁰ Esto reflejaba la mentalidad socialista del

⁴⁷*Ibid.*, pp. 64-6.

⁴⁸*Ibid.*, p. 63.

⁴⁹*Ibid.*, pp. 74-80.

⁵⁰*Ibid.*, p. 97. El artículo en el cual Dzielski expresó esta crítica a Solidaridad fue reimpresso en la publicación mensual de emigrados *Kontakti*

polaco medio, un fenómeno perfectamente compatible con el odio a "los rojos". Desde el punto de vista liberal, sin embargo, la mentalidad socialista —¡no la policía!— es el enemigo mayor de la libertad individual.⁵¹ Considerar que la policía constituye el principal peligro para la libertad es un ejemplo típico de autoengaño, que ayuda a mantener las ilusiones socialistas vivas y florecientes.

Anti-comunismo Constructivista

De los temas incluidos en los escritos de Dzielski después de la imposición de la ley marcial, los siguientes parecen especialmente importantes. Primero: oposición entre anti-comunismo revolucionario destructivo y anti-comunismo "creativo" constructivo.⁵² Esta fue la reacción de Dzielski al renacimiento de la cruzada anti-comunista en los Estados Unidos que usó los sucesos de Polonia como un pretexto. El anti-comunismo militante, sostiene Dzielski, puede ser útil a los intereses de los Estados Unidos como gran potencia, pero no a los de Polonia. Así, por ejemplo, la "afganización" de Polonia, es decir, su transformación en teatro de una sangrienta guerra de guerrillas, podría ayudar a los Estados Unidos en su rivalidad militar con la Unión Soviética, pero de ninguna manera se podría justificar desde la perspectiva de los intereses polacos. Algunos emigrados polacos, como Jerzy Giedroyc, editor de *Kultura* en París, podrían desear semejante giro de los acontecimientos, pero esto sólo muestra que ellos piensan en términos de absolutos ideológicos —exactamente como los comunistas en su fase "ideológica utópica"—.⁵³ Lo que en realidad se necesita en los países gobernados por comunistas es un anti-comunismo "creativo", capaz de distinguir entre comunismo y comunistas. Este anti-comunismo creativo podría luchar contra el sistema comunista sin poner en peligro los intereses vitales de las élites comunistas, y con ello evitar el riesgo de una guerra. Debe tratar de combatir el comunismo ejerciendo una influencia positiva, civilizadora y cultural sobre los

(París: octubre 1983), pp. 16-19. A pesar de su compromiso con Solidaridad, los editores de *Kontakt* no cuestionaron la afirmación de Dzielski de que algunos de los líderes de Solidaridad veían a la Unión Soviética como posible aliado.

⁵¹ *Ibid.*, p. 98.

⁵² *Ibid.*, pp. 130-4.

⁵³ *Ibid.*, p. 129.

comunistas, asegurándose de que su propósito es cambiarlos en vez de destruirlos. Esta clase de anti-comunismo, entonces, debe distinguirse claramente del anti-comunismo obsoleto del Presidente Reagan: "Mientras el Presidente Reagan no quiere que nos fiemos de un cambio en las costumbres soviéticas, el anti-comunismo creativo ve el mejoramiento paulatino de los hábitos, a consecuencia del aumento gradual de la libertad económica, como la causa principal de un progreso general hacia la libertad".⁵⁴ Una actitud en que la lucha contra el comunismo no se identifica con el debilitamiento del imperio soviético. Por el contrario, propone fortalecer este imperio eliminando eficazmente los fundamentos de su debilidad económica.⁵⁵

Segundo: rechazo absoluto a que Polonia sea vista como un "país totalitario". Ya he tratado este tema, pero es necesario acentuar su importancia y su relativa novedad en el pensamiento de Dzielski. En el artículo que dio el título a su libro, señala sobriamente que en la Polonia contemporánea el totalitarismo es condenado por los gobernantes no menos que por la oposición. Esto es evidente, por ejemplo, en la imagen del totalitarismo estalinista en películas polacas pro-gubernamentales e incluso en los escritos de otros líderes de la línea dura del Partido.⁵⁶ Significativamente, él continúa desarrollando este tema en un artículo dedicado al asesinato del padre Popieluszko. Empleando la terminología de Hayek, distingue entre "constructivo" y "constructivista", alegando que el "anti-totalitarismo" es ahora una actitud típicamente "constructivista". Dicha actitud se caracteriza por una teorización dogmática y una ceguera ideológica autoimpuesta.⁵⁷ (Menciona en este contexto las teorías anticomunistas de Alain Besancon, y su popularidad entre los intelectuales polacos "intransigentes".)

Finalmente: la posición central de la Iglesia. En una primera etapa de su actividad, Dzielski aludió a la cristiandad sin poner énfasis especial en el catolicismo, y únicamente en el contexto de la necesidad de minimizar los odios. Al describir su genealogía ideológica mencionó sólo a los liberales clásicos: Alexis de Tocqueville, Lord Acton, John Stuart Mill, Karl Popper

⁵⁴*Ibid.*, p. 37.

⁵⁵*Ibid.*, pp. 137-8.

⁵⁶*Ibid.*, p. 176.

⁵⁷*Ibid.*, p. 218.

y Hayek.⁵⁸ Lo que resulta extraordinario es que este libro no contiene comentarios entusiastas acerca de la importancia de la elección de un polaco al trono papal, ni cita el impacto positivo de ese acontecimiento para el fortalecimiento de la autoconfianza y las aspiraciones nacionales en Polonia. Debe haber estado impresionado por la vigorosa explosión de religiosidad popular, pero, como es propio en un pensador no-populista, desde luego era escéptico respecto de las emociones de las masas, aun si éstas eran expresadas por multitudes congregadas bajo banderas religiosas.⁵⁹ Su vuelco hacia el catolicismo se debió, sobre todo, a su reconocimiento de la conducta política responsable de la Jerarquía de la Iglesia Católica⁶⁰ —conducta que permitió a la Iglesia desempeñarse como un moderador poderoso—. En las últimas páginas de su libro Dzielski contrastó esta sabiduría política de la Iglesia oficial con las ideas míticas y el radicalismo irresponsable del ala militante de Solidaridad. A diferencia de las iglesias latinoamericanas, la Iglesia polaca rechazó la tentación de un compromiso directo con la lucha por una democracia radical.⁶¹ Fiel al espíritu de la civilización latina, eligió, en cambio, concentrarse en la protección de la libertad en las esferas no políticas de la vida —o no políticas directamente—, y de ese modo poner límites al poder político. Esta sabia elección hizo de ella el principal sostén de la cultura política liberal en Polonia: la cultura de la moderación, racionalidad y avenencia.⁶²

Esto explica completamente la decisión de Dzielski de actuar bajo el alero de la Iglesia, y de llamar a su periódico un órgano de "liberales cristianos". Habiendo hecho esto, sin embargo, hubo de enfrentar inevitablemente un problema nuevo: cómo reconciliar la enseñanza social de la Iglesia, que enfatiza la justicia distributiva, con su compromiso con el

⁵⁸ *Ibid.*, p. 43.

⁵⁹ El catolicismo, escribió, "no es una bandera que conduce al creyente a luchar contra el enemigo. Por el contrario, es un imperativo moral que exige ver en el enemigo a un ser humano" (*ibid.*, 191).

⁶⁰ *Ibid.*, pp. 287-8

⁶¹ *Ibid.*, p. 289

⁶² *Ibid.*, p. 288.

liberalismo de libre mercado y su simpatía hacia la "revolución conservadora" norteamericana.⁶³

Por algún tiempo trató de ignorar la enseñanza social como una parte no obligatoria del magisterio de la Iglesia, propagando, en cambio, las concepciones de Michael Novak y otros pensadores católicos que decidieron defender abiertamente los valores capitalistas. Pero esto sólo fue posible antes de su incorporación al Consejo Social del Primado. Para los miembros de dicha sociedad la enseñanza social de la Iglesia es un marco de referencia natural y, en cierto sentido, ineludible en la discusión de los problemas sociales. De allí que fuese inevitable que Dzielski tomara esta enseñanza con mayor seriedad, la aceptara como punto de partida, la interpretara a su manera y la orientara en su propia dirección. De este modo, comenzó a elaborar una lectura "revisionista" de la enseñanza social. Esta interpretación enfatizaba la subsidiariedad (vista como favorable a la autoconfianza económica), la propiedad privada como un derecho natural y la necesidad de reconstruir una ética del trabajo. La Iglesia tiene razón, afirma Dzielski, en hacer hincapié en la dignidad de los trabajadores (una alusión a *Laborem Exercens*), en considerar el trabajo como una actividad distintivamente humana, esto es, que necesita ser motivada moralmente, y en condenar el consumismo hedonista. Desgraciadamente, sin embargo, se ha identificado el consumismo con el capitalismo, cuando de hecho se trata de una forma degenerada del espíritu capitalista. El capitalismo genuino, incorrupto, está ligado al ascetismo antes que al hedonismo, a la búsqueda de la salvación antes que a un utilitarismo de mente estrecha, y, por supuesto, a una ética del trabajo impulsada por la religión. Por consiguiente, la enseñanza social de la Iglesia debería cesar su hostilidad hacia el capitalismo; en su lugar, debería tratar al capitalismo como su aliado natural y ayudar a restituir su verdadero espíritu.

Durante su visita a Polonia Juan Pablo II se reunió con los miembros del Consejo Social del Primado, sirviéndose de la ocasión para conversar con Dzielski. Según me señalaron, el Papa se presentó como alguien que había leído la obra de Dzielski. Unas semanas más tarde, a la Sociedad Industrial de Cracovia le fue finalmente concedida su existencia legal.

⁶³ Es preciso recordar que Dzielski no estuvo nunca interesado exclusivamente en la economía. El lo está, sobre todo, en la influencia desmoralizadora del Estado benefactor en la formación de las actitudes de las personas hacia sí mismas y las otras. El se refiere, en este contexto, al "espléndido libro" de Thomas Sowell, *The Economics and Politics of Race*, en *ibid.*, p. 238.

Tygodnik Powszechny anotó este hecho con enérgica aprobación y publicó una entrevista con Dzielski y otros fundadores de la Asociación recientemente legalizada.⁶⁴ La terminología provocativa fue conscientemente abandonada (por ejemplo, el término "capitalismo" fue reemplazado por el más neutral de "economía de mercado"), pero los fines de la Sociedad Industrial fueron formulados con suficiente claridad en la entrevista. Se hizo mención a los "Fundamentos de la Empresa Económica Privada" —al cual me refiriera anteriormente—, como el credo de la Sociedad. El sector privado de la economía polaca, que emplea (si se incluye al sector agrícola) por lo menos una cuarta parte de la población trabajadora polaca, fue individualizado como proveedor de su base social.

El Socialismo Polaco

Estoy plenamente consciente de que este ensayo puede crear confusión entre aquellos lectores que se mantienen fieles a las ideas convencionales sobre la Polonia de hoy. Pero las nociones convencionales sobre Polonia son casi del todo infundadas. Su vasta difusión es testimonio, antes que nada, de los intereses creados de aquellos que las usan para sus propios objetivos políticos.

La Polonia contemporánea no es un país "totalitario". Pasó por una breve fase totalitaria, pero desde 1956, a lo menos, su historia nacional puede ser vista como un proceso complicado de des-totalitarización. Sin duda, es un proceso muy difícil —demasiado lento desde el punto de vista de las aspiraciones nacionales— y es dialéctico más que unilinear. Tiene sus reveses, como también sus saltos hacia adelante; los primeros causados por las tendencias regresivas dentro del sistema, y los segundos son el resultado, en general, de conflictos más o menos violentos y notablemente cíclicos. Sin embargo, en conjunto, todos los retrocesos en este proceso han sido parciales y relativos. En último término, todos ellos han contribuido a la desintegración de la "partocracia" post-totalitaria y al debilitamiento de los *restantes* rasgos totalitarios del sistema.

La ley marcial en Polonia no tiene parecido con el terror totalitario. Fue un golpe terrible para las esperanzas nacionales y las ambiciones de Solidaridad, pero, para ser justo, debe admitirse que fue muy moderado

⁶⁴"Miejsce dla przedsiębiorczosci" ("Lugar para el Empresariado"). Entrevista a los fundadores de la Sociedad Industrial de Cracovia, *Tygodnik Powszechny* 31 (2 de agosto, 1987).

según los estándares mundiales, especialmente si se tiene en cuenta la profundidad de la frustración nacional y la inusitadamente extensa politización de las masas. Los líderes de la oposición fueron tratados con mucho cuidado; los intelectuales fueron cortejados antes que reprimidos.⁶⁵ A la prensa le fue permitido discutir problemas políticos con más libertad y franqueza que nunca, y, lo más importante, la oposición no fue realmente aplastada; aunque mantenida bajo control, se le permitió aun ser atrevida y agresiva, ya que la represión sólo podía dar publicidad a su causa. El gobierno quería evitar, o al menos, minimizar, la represión, en tanto que muchos líderes de la oposición trataban de provocarla conscientemente.⁶⁶ Un observador racional de la situación polaca tendría que darse cuenta de que la represión policial es relativa a las tensiones políticas, y que su presencia o ausencia no es la única medida de la libertad del pueblo. La Polonia de la preguerra tenía un historial de represión policial peor que el de la República del Pueblo de Polonia, aunque sería absurdo concluir de esto que la primera fue menos libre que la última. Los polacos contemporáneos están sufriendo de veras una falta de libertad, pero ello no se debe a las violaciones de los derechos humanos, como convencionalmente se piensa.

Intentar explicar su difícil situación en función del totalitarismo es más sofisticado que culpar de ella a la policía, tan sólo sea porque se busca identificar las causas sistémicas de esa falta de libertad.

Sin embargo es engañoso porque el totalitarismo, en cualquier sentido distinguible, ya no existe en Polonia. La verdadera causa del sufrimiento de Polonia yace en el contraste doloroso entre las aspiraciones nacionales, ya no más reprimidas por el control totalitario, y la completa desesperanza generada por el "socialismo real". Los polacos se sienten despojados de su libertad porque no pueden cambiar el sistema que los condena a una ineficiencia vergonzosa y a una situación de retraso creciente, humillándolos profundamente y frustrando con ello sus ambiciones tanto individuales

⁶⁵ Para un análisis de la política cultural del régimen, véase mi ensayo "The Paradoxes of Jaruzelski's Poland".

⁶⁶"Los radicales, habiendo aprendido rápidamente cuán beneficiosa para sus intereses era la sobre-reacción del gobierno, desarrollaron complejas técnicas para 'provocar' a la policía, es decir, para incitarla a la represión violenta, como un medio de concitar simpatía pública para sí mismos y para su causa" (Richard Pipes, *Russia Under the Old Regime* [London: Harmondsworth, 1984]), p. 275). Estas palabras describen la conducta de los radicales rusos del siglo diecinueve. Afortunadamente, el gobierno de Jaruzelski encaró situaciones similares en forma mucho más sabia, en general, que el régimen zarista en Rusia.

como nacionales. Este sistema viola permanentemente sus derechos humanos de innumerables maneras: privándolos de su libertad fundamental como productores y consumidores; forzándolos a producir con el objeto de "cumplir los programas" que sólo pueden ser ejecutados en el papel; a través de la escasez endémica y grotesca de artículos necesarios, que se traduce en una pérdida tremenda de energía humana y tiempo y es una burla de la libertad de elección, incluso para quienes poseen dinero. Humilla y enfurece a la gente mediante evidentes gastos inútiles en todas las esferas de la vida económica. A esto se suma una organización de la vida social cada vez más intrincada, inclusive en los servicios más simples, y el creciente empobrecimiento de los segmentos más vastos de la población. Ha creado una situación en la cual el valor de un dólar norteamericano en el mercado libre es superior al equivalente del salario diario del trabajador polaco medio.

El profesor Jan Szczepanski, orador principal en la tercera reunión del Consejo Consultivo del 18 de mayo de 1987, describió este sistema como uno en el que "El dinero no es dinero. Los salarios no son salarios, y los precios no son precios. Los tres son meramente una ficción del planificador".⁶⁷ El general Jaruzelski no ha intentado rebatir estos cargos; después de todo, estaban dirigidos contra el sistema, no contra él. Esto es típico de la situación en Polonia y de la mentalidad de la élite política polaca. Las mentes cautivas han desaparecido; ahora las cosas se llaman por sus verdaderos nombres. La libertad intelectual ha reaparecido. Pero la otra cara de este cuadro es el sistema económico, cuya inercia burocrática ha llegado a ser intolerable. La economía vertical, que iba a servir de instrumento para hacer a las personas "amos conscientes de su destino colectivo", ha perdido su dinamismo revolucionario, y ha cesado de ser efectivamente controlado por los gobernantes políticos. Estos últimos, a su vez, ya no se sienten identificados con ella, ni se sienten, de modo alguno, orgullosos o responsables de ella. El resultado de esto, por un lado, es la alienación creciente de los mecanismos sistémicos de autorreproducción y, por otro, la creciente impotencia de las autoridades políticas.

Los liberales polacos pueden ser acusados de cierto extremismo cuando alaban el mercado libre y desechan los méritos de las economías mixtas. Pero este extremismo es una reacción razonable frente a las realidades que los rodean. Ellos tienen el mérito de definir la situación claramente como el resultado necesario, aunque involuntario, de la politización de la economía. Están amargamente conscientes de que el sistema, si bien impuesto desde afuera, ha echado profundas raíces en Polonia, de que

⁶⁷Szczepanski, p. 6.

la mayoría de los polacos ha llegado a ser una parte de él, y que, en consecuencia, depositar toda la culpa sobre "ellos" —el gobierno y el Partido— ya no se puede justificar. De acuerdo a esta diagnosis, han emprendido una campaña extraordinariamente exitosa para un "reaprovisionamiento moral"⁶⁸ en nombre de una independencia intelectual verdadera, una ética del trabajo, la racionalidad económica, el realismo político y la cultura liberal de las transacciones. De esta manera, están procurando poner fin a un estado de cosas patológico, en el que la energía de la nación no sólo se malgasta por absurdos sistémicos, sino también por conflictos políticos que han sobrepasado los límites de los intereses nacionales concebidos racionalmente. Está a la vista que ellos han tenido éxito en cambiar el clima intelectual de Polonia.

Poco después de finalizar este ensayo, el 29 de noviembre de 1987, el programa de reformas económicas y políticas del gobierno fue derrotado en un referéndum nacional. Aunque el cambio económico radical fue apoyado por una mayoría de aquellos que votaron, éstos sólo representaron el 44 por ciento de los votantes, no la mayoría que se requería. (El cambio político, o la "democratización profunda", obtuvo la aprobación del 46 por ciento.) Esto vino a confirmar de manera espectacular la opinión de los liberales polacos de que es menos probable que el polaco medio apoye una mercadización radical que muchos de los integrantes de la élite política.

Aunque esto constituye una derrota para personas como Messner y Sadowski, el gobierno en su totalidad no necesita preocuparse. Después de todo, la mayoría de aquellos que votaron apoyaron la reforma; las opiniones de aquellos que secundaron el boicot de Solidaridad al referéndum aún se ignoran; y el no haber logrado una mayoría absoluta en favor de las propuestas proporciona una excusa conveniente para no tomar decisiones arriesgadas. La política actual de medidas parciales puede continuar y la culpa de ello recaer en la sociedad antes que en sus gobernantes.

Sin embargo, el referéndum también deja en claro la opción entre reformas económicas radicales —y el programa de austeridad ligado a ellas— y los intereses del trabajador promedio en las deficientes industrias de propiedad del Estado. Esta opción ha ayudado a rehabilitar el término "socialismo", y algunos en la oposición han levantado la bandera histórica del Partido Socialista Polaco (*New York Times*, 2 de enero, 1988:3). La

⁶⁸Véase el artículo de Dzielski "Przebrojenie moralne" ("Re-armamento Moral") en *Duch*, pp. 111-120.

figura principal de este grupo emergente es Jan Józef Lipski, uno de los fundadores de KOR y seguidor del pensador polaco anarco-sindicalista Edward Abramowski (1868—1918). Un vocero del nuevo partido acusó al gobierno de tratar de introducir en la economía una organización eficiente a expensas de los trabajadores y subrayó que la reestructuración económica no puede ser hecha "de una manera thatcheriana... Nuestra sociedad es socialista en lo profundo de su pensamiento. Estamos acostumbrados a muchas formas de seguridad social".

A la luz de estos sucesos, la dicotomía gobierno versus sociedad se vuelve aun menos sostenible.

MESA REDONDA

**POLONIA:
TRANSICION HACIA UNA
ECONOMIA DE MERCADO***

**Jacek Chwedoruk y
Jacek Korpala****

El texto que se reproduce a continuación corresponde a una versión editada de la mesa redonda que se efectuó en el Centro de Estudios Públicos, el día 20 de diciembre de 1989, con ocasión de la visita a Chile, y estadía en nuestra institución, de los señores Jacek Chwedoruk y Jacek Korpala, ambos asesores de la Subsecretaría de Privatizaciones dependiente del Ministerio de Finanzas de Polonia.

En dicha oportunidad el señor Jacek Korpala se refirió a la experiencia socialista polaca en los últimos treinta años, así como al estado de la economía actual; el señor Chwedoruk, a su vez, hizo una reseña de los objetivos y principales medidas que contempla el plan económico del Primer Ministro Mazowiecki. Las exposiciones respectivas fueron seguidas de un debate en torno a los factores estructurales, institucionales y culturales que podrían en el caso polaco ya sea facilitar u

*La edición de la Mesa Redonda fue realizada por Harald Beyer B. y M. Teresa Miranda H.

**La visita de los señores Jacek Chwedoruk y Jacek Korpala a Chile fue posible gracias al apoyo del National Endowment for Democracy.

obstaculizar el tránsito desde un sistema socialista a una economía social de mercado.

Tanto el relato de los expositores como las inquietudes planteadas en el debate cobran especial significación por cuanto ellas pueden ser indicativas de desafíos y vicisitudes que probablemente también enfrentarían aquellas naciones de Europa del Este que han iniciado, después de Polonia, procesos de liberalización política y económica.

Sr. Jacek Korpala:

Hay muchas definiciones de socialismo y de economías socialistas. Intentaré darles una visión de lo que es una economía socialista de tipo stalinista, es decir, aquella que se desarrolló en la Unión Soviética bajo el gobierno de Stalin y que luego se aplicó en Europa Oriental con posterioridad a la segunda guerra mundial. En otras palabras, me referiré al "socialismo real", como lo llaman en Polonia y en los países socialistas en general.

No es fácil describir una economía socialista, pero podemos centrarnos en cuatro elementos claves de todo sistema económico, haciendo un contrapunto con la economía capitalista. (1) Objetivo de la actividad económica. En la economía de mercado es la maximización de la utilidad; en la economía socialista es la maximización del bienestar de la población —un objetivo, naturalmente, muy difícil de precisar, pero así reza la definición—. (2) Propiedad de los medios de producción. En la economía capitalista la propiedad es privada; en la socialista se la define como "social", y como se piensa que el mejor método de socializar la propiedad es estatizándola, entonces resulta que la propiedad es estatal. (3) Localización de la toma de decisiones. En la economía capitalista existe un mercado y son las entidades que participan en él quienes toman las decisiones sobre la base de información que proviene de las empresas; en la economía socialista hay planificación central, donde un organismo —en Polonia se llama Comité de Planificación— decide cómo deberán desarrollarse los distintos rubros de la economía dentro de un período determinado (trienio, quinquenio u otro). (4) Provisión de empleo. En la economía de mercado, es el mercado el que regula la oferta y demanda de trabajo, no estando el Estado obligado a proporcionar empleo a toda la población que así lo demande; la economía

socialista, en cambio, por definición, debe proveer de empleo a toda la población.

Esas son las características del sistema económico que se implementó en Polonia entre los años 1950 y 1980. ¿Cómo funcionaba esta economía? Primero veamos la forma en que ella estaba organizada. En la cima teníamos el órgano estratégico de planificación. Luego estaba el órgano ejecutivo, integrado por cerca de treinta ministerios, uno para cada industria. A continuación, hacia abajo, las uniones de empresas que agrupaban a entidades que producían bienes idénticos o similares y que dependían directamente de los ministerios. Finalmente, en la base, están las plantas propiamente tales. De modo que teníamos una estructura piramidal. Es decir, la economía se estructuró como si fuera una gran empresa al interior de la cual no existía división de la propiedad. A esto habría que agregar el hecho de que la economía era muy cerrada. Producto de ambos factores se formaron monopolios artificiales. En suma, teníamos una economía monopolizada.

A diferencia de una empresa transnacional como IBM, por mencionar una, la planificación se hacía en términos de unidades físicas y no en dinero. Así, sobre la base del nivel histórico de producción se proyectaba lo que la economía tenía que producir el año siguiente, y las distintas inversiones que habían de realizarse. Las metas de producción se establecían de la siguiente manera: inicialmente, el órgano de planificación señalaba que había que producir tantas unidades físicas de tal producto, luego esta información iba al Ministerio correspondiente, de ahí pasaba a las uniones, de éstas iba a las empresas y finalmente a las plantas. Ahora bien, ¿qué ocurría cuando llegaba a las empresas? El objetivo de ellas era producir el máximo de unidades —en concordancia con el objetivo de la economía de maximizar el bienestar de la población—, pero este objetivo se determinaba en términos monetarios; por ejemplo, maximización de las ventas. De manera que las empresas hacían el siguiente razonamiento: si sobrepasamos la cifra prevista, obtendremos un premio; por tanto, digamos que sólo podemos realizar un 90 por ciento de lo estimado por el Comité de Planificación. Además, la empresa solicitaba más materias primas de las que le eran asignadas, y de las que necesitaba, para precaverse de una posible escasez. En verdad, siempre había carencias de insumos. Entonces esta información subía a las uniones, las que reducían la meta un poco más, por ejemplo al 85 por ciento. Ello, porque también deseaban mostrar resultados exitosos. Una vez que esta información llegaba al Comité de Planificación, éste, que sabía cómo actuaban las empresas, fijaba la meta en el 95 por ciento de la establecida originalmente.

Esto producía una cadena de engaños, muy difícil de controlar y sin un conocimiento cierto tanto de las uniones como del Comité de Planificación de cuánto podían vender efectivamente las empresas.

Para la proyección y distribución de las inversiones se tomaba en consideración lo que ocurría en el escenario económico mundial, especialmente en materia de avances tecnológicos. Por ejemplo, si en el quinquenio pasado se habían apreciado las bondades del desarrollo de la computación, se decidía entonces que para el próximo quinquenio Polonia debería comenzar a fabricar computadoras y elevar, de esa manera, el nivel tecnológico del país. Estas decisiones, en realidad, las adoptaba el Partido Comunista en cada uno de sus Congresos. Claro que la autonomía de sus decisiones era relativa, porque existían grupos de influencia, ya sea regionales o en las mismas industrias, que deseaban capturar parte de esas inversiones para beneficio propio. Participaban en la definición de las inversiones, entonces, una serie de organizaciones: el Partido, el gobierno, el Comité de Planificación y los grupos de interés. Sin embargo, dicha decisión no se tomaba sobre la base de cálculo económico alguno. Y no se podían efectuar cálculos porque los valores de todos los factores eran arbitrarios y carecían de una base de sustentación real. No había precios en la economía que nos permitieran realizar la más elemental evaluación de proyectos.

En una economía de mercado el flujo de información es horizontal. Las empresas observan los distintos productos y sus precios de mercado y, sobre esa base, deciden qué producir, qué cantidad, a quién vender, a quién comprar. Eventualmente los gobiernos pueden fijar algunos parámetros. En ese marco las empresas toman sus decisiones libremente. Es decir, no hay órdenes. En cambio, en una economía centralizada —el caso de Polonia— el flujo de información es vertical. La información básica la dictaba el Comité de Planificación. Este repartía órdenes, señalando lo que la empresa debía producir, como asimismo la cantidad de producción. Además, le facilitaba las materias primas supuestamente necesarias para llevar a cabo la tarea. Todo esto se hacía sin ninguna consideración de precios. Ciertamente que esto, al final, se expresaba en dinero, pero el dinero no significaba nada. Por ejemplo, si yo obtenía un crédito en el banco con el objeto de adquirir insumos, me era luego imposible gastar el crédito. Ello, aunque el Comité Central estuviese dispuesto a asignarme insumos por el valor del crédito que había solicitado. Esos pesos, entonces, no valían nada porque no se podía comprar nada con ellos. Lo único relevante era la decisión del Comité de Planificación. En suma, era imposible realizar transacciones libres. Las

decisiones no eran soberanas, sino que dependían de la voluntad del Comité de Planificación.

Otra característica de la economía socialista, y éste era el caso de Polonia, es la permanente escasez de bienes en la economía. ¿Qué es lo que, en definitiva, causa esta escasez? Para responder esta interrogante hay que referirse al objetivo de la economía socialista. Tal como se señaló, este no es más que la maximización del bienestar de la población, lo que se traduce en la práctica en la maximización del producto valorado monetariamente, es decir, las ventas. Este sólo hecho hacía que las empresas modificaran, en la práctica, la decisión del Comité de Planificación. ¿Por qué? La razón de fondo es que los precios se determinaban sobre la base del costo de los insumos, de los salarios y de una utilidad fijada arbitrariamente, sobre todo para poder realizar nuevas inversiones. Dados éstos antecedentes, la forma más fácil para la empresa de maximizar su producto era utilizar los insumos más caros, entregando al mercado productos que no necesariamente eran demandados. Este esquema, entonces, alteraba totalmente los incentivos de producción. Dado un tamaño de planta que permitía la producción de una cantidad determinada de un bien específico, se optaba por producirlo con los insumos más caros, porque así se maximizaba el valor del producto. Un ejemplo clarifica esta situación. Supongamos que el Comité de Planificación le asigna a una empresa la producción de trajes de vestir. La empresa puede confeccionar trajes de seda, lino o algodón. Sin embargo, dados los incentivos que enfrenta, optará por maximizar la producción de trajes de seda, porque, por un esfuerzo similar o igual, y en vista del mayor costo de la seda, maximizaba de esta manera el valor del producto. Como se aprecia, en esta decisión no hay ninguna consideración de la demanda. La escasez de los trajes de algodón o lino, desde luego, se hace evidente.

El caso de los trajes, si se considera en forma aislada, puede parecer irrelevante, sin embargo, en un contexto de economía cerrada y con interdependencia de empresas productivas, es un problema gravísimo. Si un determinado producto no está disponible, ello afecta la producción de otro y así sucesivamente. Esta cadena siempre estaba presente en Polonia. Por otra parte, si uno piensa que estos hechos también afectaban al sector exportador, el problema se agrava aún más. Las exportaciones terminaban siendo menores a las que uno estimaba, lo cual afectaba seriamente la capacidad de importar de la economía y, con ello, las posibilidades de producción y consumo del país. Las únicas alternativas eran escasez o endeudamiento. En la práctica, una combinación de ambas.

Como se puede apreciar, la economía era en Polonia muy centralizada y rígida. Las empresas tenían muy poca flexibilidad; además, no

estaban interesadas en minimizar costos y correr riesgos. En este contexto era muy difícil que se pudiera desarrollar la economía. Para poder crecer, Polonia tuvo que emprender grandes proyectos de inversión, los que, obviamente, contribuyeron al incremento del producto. Este incremento, probablemente, se ha sobrestimado, puesto que en la contabilización del PGB no se consideraban los servicios, sector en el que no se realizaban inversiones y que debe haber experimentado grandes retrocesos. Además, se pensaba en un desarrollo específico de la economía, no integral. Se creía en un proceso encadenado de inversiones. Por ejemplo, se sostenía que en una primera etapa se debía desarrollar la industria pesada, centrándose las inversiones en dicho sector. (La situación de guerra inminente con Occidente que se vivió durante los años 50 incentivó aún más la inversión en industria pesada.) Ello permitiría el desarrollo de la industria de la maquinaria, luego ésta facilitaría el crecimiento de la industria liviana para lograr, posteriormente, la satisfacción del mercado del consumidor, del cual se obtendrían recursos para invertir, nuevamente, en la industria pesada. Este esquema circular, se argumentaba, aseguraba el avance de la economía. Sin embargo, sabemos que ello no es posible; todavía más en un contexto de economía cerrada que encarecía artificialmente insumos y productos, que no aprovechaba ventajas comparativas y que carecía de la flexibilidad empresarial requerida. En este sentido la estructura de desarrollo no se modificaba. Se mantenía por períodos muy prolongados la misma estructura, haciendo caso omiso de los cambios de precios relativos que ocurrían en el mundo.

La economía polaca creció durante la mayor parte de los años 70 a un 10 por ciento promedio anual, tasas espectaculares para la década, producto de la fuerte inversión. Pero nadie estaba evaluando la calidad de la inversión, como tampoco sus resultados. Por ello, hacia fines de la década, al no haber resultados, el ingreso cayó en 25 por ciento aproximadamente. Como consecuencia de la caída del producto, un futuro económico desalentador y la cada vez mayor escasez comienza, a partir de 1980, el primer proceso de modernización de Polonia.

En la década de los ochenta se inicia, entonces, un proceso de descentralización y modificación de la estructura de organización. Se intenta, en el fondo, avanzar hacia una economía de mercado, pero con empresas estatales. De hecho, se dictó una ley de empresas del Estado, en la cual se les asignaba un patrimonio y se les otorgaba autonomía financiera y organizativa. La ley apuntaba al autogobierno de los trabajadores, aunque, en la práctica, ello no se dio. Esta proposición tenía por objeto plantear una contrafuerza a los ministerios, ya que se pensaba que éstos, después de

tantos años de controlar las empresas, no iban a perder ese poder tan fácilmente.

Se mantenía la idea de planificar la economía, pero, por así decirlo, dentro de un contexto de mercado. Claro que esta planificación no se realizaba mediante el sistema de órdenes, como lo había sido anteriormente, sino a través de parámetros. No cabe duda que la importancia del Comité de Planificación era aún significativa. Tampoco estaban claramente definidos los derechos de propiedad y las regulaciones de la economía eran excesivas. Pero las medidas constituían un avance.

Dichas medidas, sin embargo, nunca se implementaron integralmente. La economía enfrentaba a esas alturas un sinnúmero de restricciones, entre ellas: el peso de la deuda externa y la inflación. Ello trajo una caída significativa del producto, a lo que se sumó la presión de los sindicatos por alzas salariales, las que terminaron siendo aceptadas por el gobierno debido a la escasa base de apoyo político que experimentaba en ese entonces. Naturalmente, todo esto se tradujo en mayor escasez.

El sistema de autogestión que se intentó implementar, al no estar basado en la competencia, era fácil presa de empujes salariales importantes y, producto de ello, inflación de costos. Nunca, entonces, se llegó a la llamada economía "socialista de mercado" que se había planteado. A partir de 1989, coincidiendo con el cambio político, existe la posibilidad cierta de introducir en Polonia una economía de mercado. Nos encontramos frente a una economía —sin Comité de Planificación— cuyo objetivo es abrirse al comercio internacional y liberar los precios.

Sr. Jacek Chwedoruk:

Bueno, como ustedes han podido apreciar, la economía polaca ya no es la de un Estado comunista típico. Más bien, hay una evolución hacia un escenario todavía incierto. Digo esto porque el gobierno comunista inició en los años 80 un juego muy peligroso al emplear —sin saber cómo funcionaba realmente una economía abierta— algunos instrumentos del mercado en una economía muy estatizada y en la que los elementos políticos tienen una enorme gravitación. Dichos mecanismos no correspondían, desde el punto de vista ideológico, a los que normalmente adopta un partido comunista y no podían operar adecuadamente en el marco de una economía socialista. Llegamos así a una situación muy grave económicamente y muy delicada en términos políticos.

Hoy tenemos una inflación sumamente alta —casi hiperinflación— con una tasa entre el 30 y 50 por ciento mensual, una caída de la producción, una sociedad desmotivada, desabastecimiento en numerosos mercados de insumos y de bienes de consumo, una deuda de 40.000 millones de dólares que ya no se puede pagar en la forma prevista. Pero también tenemos una evolución positiva políticamente, porque hace cuatro meses asumí un nuevo gobierno, integrado por Solidaridad, que cuenta con el apoyo de las fuerzas democráticas del país que confían en que el programa de gobierno traerá bienestar a la sociedad. Por cierto, no se sabe por cuánto tiempo la sociedad mantendrá esa confianza. Con todo, el gobierno recién instalado tiene a su haber el hecho de ser el primero en Polonia que puede abiertamente decir: no somos nosotros los que hemos causado esa situación, pero sí tenemos una alternativa que ofrecer al sistema imperante hasta ahora.

En lo que respecta al programa del gobierno encabezado por el Primer Ministro Mazowiecki, podemos señalar dos elementos centrales. En el corto plazo, se propone alcanzar ciertos objetivos que apuntan principalmente a equilibrar la economía; luego están los objetivos de largo plazo orientados al cambio del sistema, al tránsito desde un sistema muy centralizado y estatizado hacia uno de economía de mercado, semejante al de las economías de los países europeos occidentales y de los Estados Unidos. Básicamente, por tanto, se trata de un programa de modificaciones del sistema tendentes a la liberalización de la economía polaca. Ciertamente es que éste puede acarrear, al menos en el futuro cercano, ciertos costos sociales, pero el equilibrio de la economía, que es una tarea muy difícil, es condición necesaria para poder avanzar.

¿En qué consiste este programa de estabilización de la economía en el corto plazo? Primero, por corto plazo se entiende un período de aproximadamente seis meses dentro del cual se habrá de combatir la inflación, liberalizar y abrir el mercado hacia el exterior. Hace dos meses que el programa comenzó a implementarse y pensamos que a principios del año 90 se podrán ver algunos resultados, y en junio o julio tendríamos una economía en equilibrio que nos permitiría seguir avanzando en las modificaciones del sistema.

Observarán ustedes que algunos de los instrumentos de ese plan de corto plazo que nos conducirán a una economía liberal no son de suyo liberales. Se trata de medidas temporales, no obstante, impuestas por las circunstancias.

Objetivos e Instrumentos de Corto Plazo

1. Suprimir los monopolios. Pero ¿cómo se puede terminar con los monopolios en una economía planificada cuando éstos han existido por más de cuarenta años? Bueno, primero se deben tomar medidas administrativas. No se pueden liberalizar de inmediato los precios de productos monopólicos, ya que esto podría traer consigo un alza en los precios o bien dejarnos sin productos. Luego, el proceso debe ser gradual. En la medida de lo posible se deben crear empresas competidoras y el país debe, además, abrirse a la competencia externa.

2. Eliminar la producción en aquellos sectores de la economía que no son eficientes, por ejemplo, aquellos que ocasionan daño al medio ambiente y cuyos productos no son demandados por la sociedad polaca, que consumen gran cantidad de energía o bien tienen costos muy elevados. También se prevé aquí la vía de una decisión administrativa, que entraña la quiebra de las empresas que no son eficientes. Muchas de éstas deberían desaparecer una vez que la economía se abra al comercio internacional.

3. Controlar la inflación. Esto requiere, a su vez, controlar los sueldos y salarios, lo que por cierto no significa liberalización. Sin embargo, en los últimos meses los ingresos de la población han aumentado a una tasa mayor que el producto, lo cual es una de las causas más graves de inflación. Otra de las causas es el aumento verificado en los insumos demandados por las empresas estatales, los que también han agotado su posibilidad de financiamiento a través de los subsidios estatales que recibían en el pasado. Por otra parte, también se debe equilibrar el presupuesto, porque hoy cerca de un 30 por ciento de los gastos se financia prácticamente con nueva emisión.

En lo que concierne a sueldos y salarios, se implementará una política que establece que los fondos que una empresa destine para esos efectos deberán crecer en un porcentaje inferior a la inflación. Esto significa que los ingresos reales de una parte de la población van a disminuir en esos primeros meses, pero la verdad es que esos no son ingresos reales, dado que la mayoría de la población, debido al desabastecimiento, no ha podido adquirir aquellos bienes que ha deseado.

4. Introducir una tasa de interés real. Hasta ahora, el crédito no ha sido sino un subsidio para las empresas o para los consumidores. Ello es inconveniente desde el punto de vista de la sociedad, por lo que la tasa de

interés debe ser real. Dentro del esquema económico actual —heredado— no se puede hacer ningún cálculo económico porque todo lo que tenemos como parámetro no es verdad: los precios son controlados, la tasa de interés es artificialmente negativa, existen límites para el desarrollo de determinadas empresas y la moneda no es convertible.

Las otras medidas para equilibrar el presupuesto serán las habituales: disminuir los gastos y aumentar los ingresos.

- Los créditos del Banco Central habrán de otorgarse a una tasa de interés real. En Polonia, hasta ahora, el déficit presupuestario se había financiado con un préstamo del Banco Central a una tasa de interés real negativa. En otras palabras, los créditos no eran sino un subsidio.
- Se deberán limitar los gastos de defensa y seguridad. Debido al entorno internacional, Polonia debería ahora poder disminuir su aporte para armamento dentro del marco del Pacto de Varsovia. No existe hoy en la sociedad, por otra parte, una disposición a aceptar gastos de esa naturaleza por encima de lo que se estime razonable para seguridad nacional.

Asimismo, a comienzos de 1990 se aplicarán otras reformas que no pudieron introducirse durante el transcurso del presente año. Por ejemplo, las empresas que exportan ya no serán favorecidas con exenciones tributarias. Por otro lado, se liberarán todos los precios, salvo aquellos correspondientes a los monopolios que deben ser regulados y para los cuales se deberán idear fórmulas para impedir que sus precios resulten artificialmente altos.

Actualmente se está discutiendo en el Parlamento polaco un paquete de nuevas leyes que entrañan cambios más profundos a implementarse durante 1990.

- Modificación del sistema de propiedad. Hoy, el 90 por ciento de la industria polaca es estatal. Una vez que las condiciones cambien y realmente se puedan hacer cálculos económicos, se aumentará la participación del sector privado en la economía a través de la privatización de ciertas empresas, y se abrirá el mercado polaco hacia Europa y el resto del mundo.

Para ello, sin embargo, se precisa disponer tanto de una moneda convertible como de la ayuda económica internacional. Por ahora

contamos con apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario y desde el primero de enero la moneda polaca será convertible con un tipo de cambio que inicialmente se habrá de respaldar, en parte, con las reservas que tenemos y, en parte, con el aumento de las exportaciones y préstamos otorgados por el Fondo Monetario Internacional. Se darán todas las condiciones para que cualquier empresa nueva que quiera participar en el mercado lo pueda realizar. Queremos que la economía polaca sea muy competitiva.

- Medidas para una mayor transparencia respecto del financiamiento del presupuesto, es decir, de los ingresos y gastos del Estado.
- Apertura de un mercado de capitales mediante la emisión de valores y la creación de una Bolsa de Comercio que facilitará los cambios estructurales y una mejor distribución del capital.
- Reforma tributaria. Esta, sin embargo, tomará unos dos años. Primero tendrá que crearse un sistema muy transparente, que deberá regir por igual a las empresas privadas, estatales y a los inversionistas extranjeros. Estos últimos, sin embargo, dispondrán, a su vez, de exenciones tributarias.
- Reestructuración de la banca existente con miras hacia el desarrollo de bancos comerciales y de inversión y de otros organismos financieros que serán los sujetos normales del mercado.

En lo que respecta a la deuda externa, a principios del año 90 se buscará reestructurarla, puesto que el monto que se debe pagar es demasiado oneroso para la presente fase de desarrollo de la economía. Pienso, no obstante, que nuestros acreedores tendrán en cuenta las posibilidades que en el futuro se abrirán para la economía polaca con la liberalización que se está emprendiendo. Asimismo, se prevén nuevos préstamos para inversiones estructurales, tanto en empresas privadas como estatales, que permitirán efectuar cambios en la infraestructura en áreas como las telecomunicaciones y la energía, los que a su vez mejorarán las condiciones de funcionamiento de otras ramas de la economía.

Hacia fines del año 1990 creo que tendremos los primeros resultados de estas políticas que traerán consigo ingresos reales más altos para la población, una mayor motivación en el trabajo y la existencia de mercados de consumo y de insumos normales. Para paliar los costos sociales en que

se pudiere incurrir, contamos con los mecanismos de seguridad social que en Polonia están bastante desarrollados. Pero me parece que hay que cambiar un poco la ideología de esos mecanismos de modo que ellos se orienten solamente hacia la población de ingresos más bajos, quienes de otra manera no podrían satisfacer sus necesidades básicas.

En el ámbito internacional procuraremos un mayor acercamiento con la comunidad europea que nos facilite un mejor acceso a sus mercados. También vamos a apoyar reformas al Comecon en atención a los procesos de cambios que a su vez están llevándose a efecto en otros países socialistas, de manera que podamos lograr un intercambio comercial más favorable.

Estos son, en síntesis, los lineamientos generales del nuevo sistema económico polaco y los instrumentos con los cuales se implantará este sistema que no es sino el de mercado.

Comentario:

Cuando una economía relativamente cerrada comienza a abrirse, la inversión y los mayores ritmos de actividad tienden a concentrarse en nuevas áreas, en las cuales la oferta laboral es escasa y los salarios, por tanto, propenden a subir. En cambio, los sectores que hasta ese entonces estaban protegidos experimentan ajustes en el sentido contrario, que suelen traducirse en reducciones de personal. Ese desempleo, por otra parte, generalmente no se resuelve en el cercano o mediano plazo, es decir, la gente queda sin ocupación durante dos o tres años, manteniendo durante ese tiempo expectativas de un ingreso permanente que no logra satisfacer en las nuevas condiciones.

En los últimos cuarenta años el credo legitimizador en Polonia ha sido básicamente el comunismo, en su versión stalinista, que plantea la utopía de la igualdad, la que de alguna manera también está presente en ciertas corrientes católicas. A la luz de este trasfondo, ¿cómo piensa encarar el actual gobierno las consecuencias, en términos de desempleo, que probablemente acarreará su programa en el corto plazo?

Sr. Jacek Chwedonuk:

No creo que Polonia vaya realmente a enfrentar un problema grave de desocupación y, desde una perspectiva macroeconómica, pienso que no

habrá desempleo alguno. Actualmente Polonia presenta entre un 10 y 12 por ciento de déficit en la fuerza laboral. Es probable que determinados sectores se vean en la necesidad de reducir personal, pero serán más bien situaciones puntuales, delimitadas. Para ello se creará un fondo destinado a indemnizar y capacitar a las personas afectadas, de manera que ellas puedan en un futuro cercano desempeñarse en otras actividades laborales.

Sr. Jacek Korpala:

Quisiera hacer algunas acotaciones. En verdad, dadas las características del sistema económico que rigió hasta ahora, no sabemos con certeza si esos cien mil puestos de trabajo vacantes que se estima existen hoy en Polonia son reales verdaderamente.

Sin embargo, hay que considerar otras circunstancias, como la orientación que tuvo esa economía en función de la guerra fría y de elementos ideológicos. A partir de los años 50, la economía se centró fundamentalmente en el desarrollo de la industria pesada, base de la industria bélica. Esta tendencia, a su vez, se vio reforzada por una ideología que decía que había que ser "autosuficientes": primero se debía desarrollar la base, luego la industria mediana y finalmente la de bienes de consumo. Puesto que la hora de esta última nunca llegó, su estado actual es muy precario. De manera que si a la industria liviana se suma el área de servicios, nos encontramos, entonces, con importantes sectores por desarrollar. Areas hacia las cuales se puede reorientar en el futuro la fuerza laboral. Por todo ello, resulta muy difícil predecir si vamos a tener o no problemas de desempleo. Tiendo a pensar que no va a ser así.

Sr. Marek Tereszkievicz:*

La exposición de Jacek Chwedoruk ha sido muy optimista. Yo no lo soy tanto, pues creo que la situación es muy compleja. Si bien es cierto que la sociedad polaca, en general, desea un cambio importante respecto de la situación que hasta ahora ha vivido, y en ese sentido hay mucha ansiedad, también lo es que esa misma sociedad, en su gran parte, ha sido educada y formada en los últimos treinta años en un esquema de sobreprotección: seguridad en el empleo, en los servicios y otros. Pienso, por ello, que el plan económico podría provocar cierto descontento y temor en la medida que la población viese afectada su seguridad. Por otra parte, existe una gran

* Cónsul de Polonia en Chile.

desconfianza, un desaliento, producto de décadas de promesas no cumplidas, que genera cierto pesimismo y un problema de credibilidad para cualquier gobierno. De no haber frutos concretos en un futuro cercano, lo cual requiere de una apreciación exacta de la magnitud de la cirugía que este paciente, que por una parte está agonizante, puede tolerar, el nuevo gobierno podría verse en serios aprietos.

Sr. Luis H. Paúl:*

En relación a la inquietud planteada por el señor Cónsul acerca del eventual desconcierto o descontento que podría producir el programa de ajuste estructural, ¿cuánto tiempo estiman ustedes que tiene el actual gobierno para demostrar que las medidas adoptadas están bien encaminadas y que lo más conveniente, en todo caso, no es volver a una economía centralizada?

Sr. Jacek Korpala:

Dentro del primer año, me parece, el gobierno debería demostrar que es capaz de manejar los parámetros centrales de la economía y encauzarla en una dirección más promisoría. En ese mismo período se debería avanzar substancialmente en el mejoramiento del mercado de consumo, y mostrar a la vez las ventajas de la creatividad empresarial privada.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:**

¿Cuál es la base de sustentación política del programa que ustedes han descrito? ¿Cuál es el perfil de los grupos de la actual coalición gobernante?

Sr. Jacek Chwedoruk:

Las elecciones parlamentarias de junio de 1989 se realizaron sobre la base de un acuerdo entre Solidaridad y el Partido Comunista, en virtud del cual un tercio de la Cámara Baja quedaría integrado por miembros designados por el Partido Comunista, reservándose, asimismo, algunos escaños para cuatro pequeños partidos que iban en coalición con el Partido Comunista, entre ellos, el Partido Agrario y el Partido Democrático.

* Profesor de la Escuela de Administración de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

** Director del Centro de Estudios Públicos.

Como ustedes saben, los candidatos de Solidaridad obtuvieron todos los escaños que fueron objeto de elección en la Cámara Baja. En el Senado, donde no se contemplaban miembros designados, Solidaridad también obtuvo una mayoría rotunda: ganó todos los cargos, salvo uno en que resultó electo un candidato independiente. Con posterioridad a la elección, los parlamentarios designados por los partidos pequeños adhirieron a Solidaridad. Así compuesto el Parlamento, Solidaridad hoy puede legislar virtualmente sin obstáculos. Ahora bien, ¿cuál es el perfil político de Solidaridad? Ocurre que Solidaridad no es un partido político, sino una gran entidad dentro de la cual existen distintos movimientos y corrientes: un movimiento sindicalista, una corriente social demócrata, una democratacristiana, una liberal. El programa de reformas cuenta con el respaldo, especialmente, de liberales y democratacristianos, pero también tiene el apoyo de partidarios de la social democracia y del movimiento sindical.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Si este programa no está del todo internalizado en la sociedad y en los miembros de Solidaridad, me pregunto si no es altamente probable que el movimiento sindical reaccione negativamente cuando se empiecen a producir niveles significativos de cesantía, porque creo que así va a suceder. En otras palabras, me pregunto cómo un movimiento cuyo origen y base de sustentación es fuertemente sindical podrá llevar a cabo un programa de esa naturaleza. ¿Cómo reaccionarán los grandes dirigentes sindicales ante el despido de gran número de sus socios o afiliados? Es más; según lo que leemos en la prensa y en otros medios informativos, no existiría en la base de Solidaridad un compromiso con un proyecto liberal, sino una fuerte influencia de doctrinas democratacristianas, neocorporativistas, comunitarias y participativas. De manera que cabe preguntarse hasta qué punto hay conciencia de los costos políticos en que se va incurrir en los próximos años.

Sr. Jacek Chwedonuk:

En verdad, se trata de una situación que difícilmente puede empeorar más. Cuando se ha llegado al fondo, cualquier mejoría puede traducirse en mayor apoyo para el gobierno y para el programa. Sobre la posible resistencia que los sindicatos podrían oponer a éste, lo cierto es que la eventual cesantía afectaría sólo a un grupo. La inflación, en cambio, concierne a todas las personas. Creo, por tanto, que las razones para

respaldar el programa van ser mucho más numerosas e importantes que aquellas para impugnarlo.

Pregunta:

¿Qué apoyo tiene el plan económico entre los sindicatos?

Sr. Jacek Chwedoruk:

En Polonia hay dos grandes movimientos sindicales: uno al interior de Solidaridad y otro respaldado por el Partido Comunista. En este último puede haber cierta oposición al programa. Pero no así en Solidaridad, cuyos miembros, en su gran mayoría, parecen estar convencidos de que las medidas contempladas son las únicas que nos pueden permitir salir de esta grave crisis económica. Una señal de ello es la reunión que tuvo lugar hace poco entre Lech Walesa, líder de Solidaridad, el Primer Ministro, Mazowiecki, y el máximo representante de Solidaridad en el Parlamento, Gueremek, en la cual se acordó dar un amplio respaldo al programa de gobierno. Por tanto, si bien sólo dentro del próximo año podremos saber con certeza cuál será el grado de apoyo de los sindicatos en el futuro, estimo que el gobierno cuenta por ahora con una cuota de confianza muy importante de parte de los obreros sindicalizados para aplicar el programa.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Si los interpreto bien, la respuesta a la pregunta sobre la viabilidad política del programa sería aproximadamente la siguiente: la sociedad está sumamente consciente de la gravedad de la situación, por lo que el gobierno se encuentra en muy buena posición para ofrecer un horizonte, y, en la medida que ofrezca un horizonte a mediano plazo, va a contar con el respaldo de la población. El problema es cuán largo será ese mediano plazo y cuáles serán los costos inesperados en que deberá incurrir la población en ese período. Ahora, la experiencia chilena nos ha enseñado que el proceso es sumamente costoso y que muchos de los planes demoran en concretarse y dar frutos, de manera que las falsas expectativas en ese sentido pueden ser muy costosas, más onerosas que el mismo plan. En el caso chileno, por ejemplo, hubo quienes pensaron que la cesantía era un problema de seis meses de ajustes, pero sólo después de seis años hemos alcanzado los niveles históricos. Si algo hemos aprendido es que los procesos de ajustes son largos, costosos e inesperados.

De lo que ustedes han planteado, me parece que lo que tendría mayor potencial político, en el corto plazo, es la disminución de la inflación. No obstante que la experiencia chilena no es tan clara en ese sentido, existen otras, como la boliviana, en la que se hizo en forma bastante rápida, y ello, naturalmente, concita la adhesión inmediata y clara de la población. El desempleo es algo totalmente distinto: genera enseguida núcleos de alto poder, sobre todo en movimientos de base sindical. Desde el punto de vista político, por tanto, si bien es cierto que hay que ofrecer un horizonte, es preciso también que la población sepa los costos del proceso, de lo contrario puede haber una gran decepción.

Sr. Jacek Korpala:

Estamos conscientes de que enfrentamos una situación muy delicada: el nivel de los salarios de la casi totalidad de los trabajadores del sector estatal es extremadamente bajo. En un inicio, por tanto, tendrá forzosamente que aplicarse un reajuste, pero será sólo por una vez. Luego hay que desregular la economía, pues si no se hace ésta no va funcionar y continuaremos dentro del mismo círculo vicioso. Sin duda, tendremos que adoptar medidas drásticas, o no avanzaremos. Hace muchos años que la población viene percibiendo que está en un callejón sin salida. Si el gobierno le presenta una salida, va a creer en ella, porque la verdad es que en Polonia ya no hay dos posibilidades. Una de ellas, la economía regulada de planificación central, está completamente agotada.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

¿Cuál es la evaluación que ustedes hacen del modelo yugoslavo de autogestión de los trabajadores?

Sr. Jacek Korpala:

Los resultados del modelo yugoslavo no son muy distintos de los que conocemos. El objetivo principal de la empresa termina siendo la maximización de los salarios en un contexto de total inamovilidad laboral, puesto que los trabajadores son miembros del sindicato, el cual, a su vez, es el dueño de la empresa. Y los sindicatos presionan al gobierno para que no abra la economía y las empresas puedan así funcionar sin los problemas que trae consigo la competencia.

Sr. Salvador Valdés:*

Volviendo al tema de la cesantía, me parece que el programa de reforma económica que se plantea hoy en Polonia contiene una combinación de dos elementos que generalmente provocan desempleo: (1) estabilización o detención de la inflación, en este caso hiperinflación, y (2) un ajuste estructural. Ahora bien, las experiencias de ajuste que conocemos han tenido lugar en contextos de economías que siempre han sido de mercado. Surge la interrogante, entonces, de cuáles serían los factores que juegan a favor y en contra de la velocidad de un ajuste estructural cuando se parte de una economía socialista de planificación central.

En su contra tendríamos, en primer lugar, el hecho que se trata de un ajuste que se produce después de casi treinta años de decisiones de inversión no guiadas por el mercado. Es muy probable, por ejemplo, que una parte sustancial de la inversión en capital físico resulte inservible, en términos de su adecuación para competir en el mercado internacional. Asimismo, el desconocimiento de cómo opera una economía de mercado puede contribuir de manera especial a hacer más lento el proceso de ajuste. Pero son los desequilibrios que presenta la situación polaca los que me hacen plantear una pregunta, más que una afirmación: ¿qué proporción de la población que trabaja en las actuales empresas estatales estiman ustedes que estaría dispuesta a abandonar voluntariamente sus lugares de trabajo para iniciar actividades empresariales privadas?

Sr. Jacek Chwedoruk:

Creo que un número muy importante. Cabe mencionar que en los últimos cinco meses de 1989 se han registrado alrededor de cincuenta mil nuevas empresas. La mayoría de ellas, por cierto, son empresas pequeñas, familiares. Algunas orientadas a la producción; muchas comerciales, intermediarias, pues se trata éste de un sector escasamente desarrollado hasta ahora.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

De la política de remuneraciones expuesta, me llamó la atención la idea de establecer, a partir de cierto punto, un límite legal al reajuste de salarios. Si el gobierno polaco piensa aplicar una política monetaria

*Profesor del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

bastante ortodoxa, ¿con qué objeto establece una medida tan peligrosa y políticamente antipática? Porque lo interesante de los procesos de búsqueda de nuevos equilibrios es que permiten, justamente, que el ajuste se haga más rápido. Me parece, entonces, que ese límite legal jugaría en la dirección contraria.

Sr. Jacek Chwedoruk:

Con esa medida se busca, primero, combatir la inflación en este periodo inicial de transición que va hasta los meses de junio o julio del año 1990. En segundo lugar, se procura frenar la tendencia a demandar aumentos de salarios en montos que van más allá de lo que efectivamente el consumidor puede adquirir en el mercado. Por tanto, ése será el costo que tendrá el programa a comienzos del año 1990. Por ahora, durante el tiempo que se ha aplicado, ha funcionado.

Sr. Salvador Valdés:

Lo crucial de esta política, a mi entender, es que el gobierno no quiere correr el riesgo de que determinados grupos, mediante presiones, obtengan reajustes excesivos, incompatibles con el equilibrio macroeconómico. Pues si eso ocurriera, la situación se tornaría realmente explosiva: o se ajusta a través de un desempleo mayor que el requerido, o bien se ajusta por inflación, lo que implicaría ceder en otras reformas. Ambas salidas son muy peligrosas y es natural que en el actual período de transición el gobierno intente precaverse contra esa situación. Países como Argentina han entrado en ciclos de inflación por ese motivo, por alzas negociadas por sindicatos que son muy poderosos.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

¿Significa entonces que el gobierno tendrá que tener una política de remuneraciones?

Sr. Salvador Valdés:

No, porque no se refiere a salarios individuales, sino que a la suma de los salarios de cada empresa. Esto significa que la empresa podría reducir personal y aun mantener la suma de los salarios constante.

Sr. Marek Tereszkievicz:

Es más, se trata de una política que protege, aunque parezca absurdo, al sector pasivo de la población que suele ser el más golpeado, ya que percibe un monto siempre fijo. Si no se aplicara un mecanismo de esta naturaleza, este sector se vería en graves aprietos.

Sr. Jacek Korpala:

Yo lo expresaría aún más crudamente. En una economía socialista, centralizada, los salarios terminan siendo el punto básico del precio de un producto, ya que los otros costos, en su mayoría, no dependen de la empresa; son dados desde afuera. Como en este momento no tenemos desempleo, los salarios son los que constituyen el punto candente. De no existir una política gubernamental en esta materia, los gerentes de las empresas no podrían resistir las presiones de los sindicatos para un reajuste en las remuneraciones.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Ustedes se han interesado en estudiar los instrumentos de conversión de la deuda externa que se han empleado en Chile, los llamados *debt equity swaps*. Han conversado con personas que son partidarias de esta fórmula, con funcionarios del Banco Central, con agentes privados que operan con ella y también han escuchado la opinión de personas críticas a ella. ¿Qué opinión se han formado ustedes de dichos mecanismos?

Sr. Jacek Chwedoruk:

Nosotros somos partidarios de emplear una pluralidad de fórmulas para reducir la deuda, así como para privatizar. Me parece que en Chile los *debt equity swaps* han tenido mucho éxito pero también tienen sus costos. Estimo, sin embargo, que tienen más ventajas que desventajas, y creo que podríamos usar ese tipo de mecanismo en Polonia, junto a otros.

Pregunta:

Quisiera preguntarles si en Polonia existen hoy los mecanismos y los organismos para llevar a cabo el anunciado proceso de privatización.

Sr. Jacek Korpala:

La respuesta es no. Por ese motivo hemos venido a Chile, para conocer los organismos y los mecanismos que aquí se emplearon, interiorizarnos de su funcionamiento, así como también de los errores cometidos. Con este mismo objeto, otros asesores y funcionarios polacos han viajado a los Estados Unidos y Gran Bretaña. Estamos reuniendo información de distintas experiencias, sobre la base de la cual podamos entonces crear esos organismos en Polonia. Antes de privatizar, por cierto, se debe disponer de un mercado de valores, y éste, a su vez, presupone una bolsa de valores, instituciones que no existen en la actualidad en Polonia.

Pregunta:

Me pregunto por el estado del sistema financiero, porque sin un sistema financiero es muy difícil que los propios polacos puedan hacerse cargo de las empresas y que el ajuste, en definitiva, funcione.

Jacek Chwedoruk:

Desde un punto de vista macroeconómico, la enfermedad de la economía es la inflación, y si no se pone un freno al flujo de dinero no se podrá avanzar hacia un sistema de mercado. Para ello es preciso reducir los gastos en el presupuesto, eliminar los subsidios. Hasta ahora, todo se contabilizaba en términos físicos: cuántos artículos, cuántos trabajadores. Tenemos entonces que hacer que esos cálculos consideren también los aspectos financieros. Las empresas tendrán que ajustarse a las normas del mercado y obtener financiamiento en el sistema bancario. Desde luego, en un muy corto plazo se tendrá que desarrollar un sistema bancario mixto, hasta ahora éste ha sido completamente estatal y sus servicios dejan mucho que desear.

Pregunta:

De alguna manera ustedes están haciendo un ejercicio de planificación de una economía socialista a una de mercado. Mi pregunta, por tanto, es en qué medida son confiables las estadísticas en Polonia.

Jacek Chwedoruk:

Las cifras mismas son confiables, en el sentido que ellas no están adulteradas. Lo que ocurre es que el cálculo, por ejemplo, de las utilidades de una empresa, no es el mismo en un contexto de economía socialista que en

uno de economía de mercado. De manera que cuando en una economía de planificación central se dice que una empresa obtuvo utilidades, hay que tener en cuenta que los valores, tanto de los insumos como de los productos, los determina un órgano de planificación no el mercado, así como el hecho que no existe competencia internacional, entre otras variables.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Cuando estudiante, recuerdo haber escuchado sobre un señor Lange, quien habría dado la gran solución al problema económico socialista. Me parece que entre varias opciones para encarar los problemas que acarrea la planificación, planteaba una que podría considerarse más liberal, una en la que si bien los medios de producción eran de propiedad estatal, las unidades económicas, sin embargo, se comportaban de acuerdo a las reglas del mercado. Tengo la impresión que un esquema más o menos de esa naturaleza continúa siendo en el mundo socialista chileno, o al menos para muchos de ellos, una gran aspiración. Quisiera saber cuál es la opinión que tienen ustedes al respecto, en esta etapa de transición en la que de alguna manera van a estar entre dos aguas.

Sr. Jacek Chwedonuk:

Lange realizó efectivamente un diagnóstico de los problemas de planificación en las economías socialistas. Ahora, el modelo que usted plantea, uno de economía socialista con algunos elementos de mercado, fue el que inspiró, en cierto modo, algunas de las políticas que se aplicaron en Polonia durante los años 80. Pero en ese período no se introdujeron en Polonia ninguna de las reformas estructurales que sugiere el análisis de Lange. Personalmente pienso que no se pueden mantener los parámetros centrales de una economía socialista y, al mismo tiempo, esperar que las empresas actúen como si funcionasen dentro de un sistema de mercado.

Sr. Salvador Valdés:

Lo que ocurre, a mi juicio, es que el sistema de Lange no se puede aplicar porque en definitiva no es creíble. En todo caso, creo que se trata de una discusión teórica.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Creo que el punto tiene importancia política en este momento. A raíz del ensayo de Francis Fukuyama, *El Fin de la Historia*,¹ ha surgido toda una discusión acerca de si el socialismo está realmente herido de muerte como proyecto social o si es posible hacerlo renacer. Aquí es donde adquieren significación planteamientos como el de Lange, por ejemplo, la noción de que hay formas de socialismo que no se han experimentado y que están ahí como una opción futura. Dentro de esa línea se inserta lo que escuchamos, por lo menos, a los socialistas chilenos. Al hablar de socialismo me estoy refiriendo, por cierto, al socialismo estatista, donde la propiedad privada no existe o es mínima, no al de Mitterrand ni al llamado socialismo sueco.

Sr. Luis H. Paúl:

Hace dos semanas tuve la oportunidad de conversar con Arnold Habegger, quien acaba de regresar de Polonia. Habegger comentó que la actual situación polaca le pareció muy similar a la que había presenciado en Chile en el año 1974. En Polonia, muchas personas le habían señalado: "somos fervientes partidarios de la economía de mercado y estamos convencidos de que tenemos que aplicarla". Luego, cuando debían presentarlo, decían: "hoy tenemos con nosotros al destacado economista norteamericano, Arnold Habegger, uno de los grandes defensores de la economía de mercado, a quien hemos invitado para que nos explique cómo funciona esta economía en la cual todos creemos". A propósito de este comentario, quisiera preguntarles, ¿cuál es el grado de comprensión que la población polaca tiene de lo que significa una economía de mercado?

Sr. Jacek Chwedoruk:

Cierto es que la gran mayoría de los polacos nunca ha vivido en un esquema de economía social de mercado, y ello constituye, desde luego, un factor desfavorable. Se desconoce, por ejemplo, qué es una bolsa de valores. Pero debe recordarse que siempre se mantuvo en Polonia un sector agrícola, aunque pequeño, privado. Por otra parte, el hecho de que en los últimos cinco meses, desde que asumiera el nuevo gobierno, se hayan ya creado 50 mil empresas privadas, me parece que es muy elocuente. Creo, en verdad, que la conciencia de mercado se va a difundir muy rápidamente en

¹Véase *Estudios Públicos*, 37 (verano 1990).

Polonia. Una vez se introduzcan los mecanismos de mercado, la gente se va a ver en la necesidad de actuar conforme a los principios del mercado, los que al mismo tiempo, me parece, implican un comportamiento mucho más natural que aquel impuesto por una economía socialista.

Sr. Jacek Korpala:

En relación a la familiarización del polaco medio con ciertos mecanismos del mercado, quisiera añadir que el dólar es la segunda moneda en Polonia. Hay que tener presente que en años pasados cientos de miles de polacos han viajado al exterior, a los países occidentales, con lo cual han podido apreciar, desde fuera, cómo funciona una economía social de mercado. También son muchos los polacos que trabajan clandestinamente, y creo que ellos saben cómo trabajar y conducir una empresa privada.

Sr. Arturo Fontaine Talavera:

Una de las aspiraciones más comunes en Occidente, especialmente visible en la juventud y en círculos intelectuales, es la esperanza de crear un hombre con valores diferentes, diferentes a los del consumismo, a los del egoísmo individual, a los del afán de lucro. Gran parte de los movimientos socialistas de Latinoamérica están imbuidos de un anhelo de esa naturaleza: de algún modo buscan crear una sociedad más igualitaria, más humana, en la que el hombre tenga una actitud más fraterna, más generosa. Dentro de ese cuadro, el capitalismo es visto como un mundo bastante duro, competitivo, egoísta; se le asocia con una serie de contravalores o valores que se estiman contrarios a la tradición cristiana, o a una parte importante de ella. ¿En qué medida existe en la sociedad polaca, y en su juventud, ese anhelo de una sociedad con un hombre con valores distintos, un hombre nuevo, diferente? ¿O en qué medida no se mira el desarrollo futuro de una sociedad de consumo con ojos críticos y, muy al contrario, se le aprueba?

Sr. Jacek Chwedoruk:

Creo que Polonia tiene muchas más posibilidades que otros países de establecer una economía de mercado sin incurrir en los valores que usted menciona. Polonia es un país profundamente católico, y creo que las enseñanzas de la Iglesia seguirán gravitando de manera importante en el comportamiento de las personas. No veo que el desarrollo de un mercado

capitalista y agresivo vaya a desfigurar la conciencia social de los valores cristianos.

Sr. Arturo Fontaine Talavera :

¿Cuál es la posición que tiene la Iglesia Católica en Polonia, y la intelectualidad vinculada a la Iglesia, respecto del programa económico propuesto?

Sr. Jacek Chwedoruk:

La Iglesia Católica no suscribe ni propone políticas económicas en Polonia. En períodos críticos de guerra, ley marcial y otros, la Iglesia siempre estuvo al lado de la gente, ayudando a que la sociedad pudiese funcionar mejor. En ese sentido, la Iglesia Católica fue siempre un elemento de estabilidad, de continuidad histórica y de patriotismo; al mismo tiempo, sin duda, también representó un lugar de expresión, de libertad. Pienso, en todo caso, que la Iglesia no es partidaria de un sistema comunista de economía centralizada, pero de ahí a decir que sustente una postura económica determinada y que vaya a apoyar algunos instrumentos económicos específicos en contra de otros, es otra cosa. No lo hizo en el pasado y no creo vaya a hacerlo en el futuro.

Pregunta:

¿Hasta qué punto estaría la Iglesia Católica dispuesta a legitimar un sistema económico y distributivo como el capitalista occidental?

Jacek Korpala:

La Iglesia Católica, por mucho tiempo, fue la única fuerza independiente en Polonia; la única que podía expresarse con independencia. Forzosamente, entonces, tuvo que tener un papel político. Pero la Iglesia no es una fuerza política.

Sr. Marek Tereszkievicz:

En Polonia, por diversas razones históricas, la Iglesia siempre se identificó con el pueblo polaco, con su cultura, y tiene sin duda una gran ascendencia sobre la población. Tras la segunda guerra mundial se constituyó en una fuerza independiente de oposición pasiva, y creo que en esta etapa de transición puede jugar un papel muy importante, como fuerza moderadora, en mitigar conflictos y tensiones. □

ESTUDIO

**LA OPINIÓN PÚBLICA Y
LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL DE 1989***

Roberto Méndez^{**}

En el presente estudio se exponen los resultados de la última encuesta nacional CEP-Adimark previa a la elección presidencial de 1989, a la luz de la serie de sondeos realizados anteriormente por el mismo equipo.

Junto con explicar cómo se efectuó el vaticinio de los resultados de la elección, los datos presentados muestran los cambios experimentados por la opinión pública chilena en el transcurso de la campaña electoral, el papel que jugara la candidatura de Errázuriz, y dan cuenta del proceso que culminó con la victoria de Patricio Aylwin a la Primera Magistratura.

El autor expone, además, cómo ciertas creencias sobre la derecha chilena (los "mitos de la derecha") contrastan con la realidad.

* Transcripción revisada del análisis presentado en Seminario sobre las elecciones generales chilenas de 1989, que se realizó el día 4 de enero de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

** Director de Adimark; Ph D. en Administración de la Universidad de Stanford. Profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Todavía es muy temprano para evaluar con precisión el reciente proceso electoral; aún estamos demasiado inmersos en él. Lo que intentaré mostrar es cómo se "movió" la opinión pública a lo largo del año 1989, junto a algunas cifras que nos podrían explicar esos desplazamientos. Las encuestas, como ustedes saben, nos entregan información sobre realidades pasadas, la que debemos poner ahora en perspectiva. En primer lugar, daré una visión sucinta sobre el vaticinio de la elección presidencial. Luego me referiré al contexto en el cual ocurrió la elección, y posteriormente haré unas observaciones sobre los resultados obtenidos por la derecha en estas elecciones, los que pueden enseñarnos algo acerca de su realidad.

1. La Predicción y los Resultados de la Elección Presidencial

La encuesta final, realizada entre los últimos días de noviembre y el 8 de diciembre de 1989, cubrió todo el país con 3.254 casos. El Cuadro N° 1 contiene nuestra predicción que fuera depositada en notaría el día 13 de diciembre. Según ella, Patricio Aylwin obtendría un 56 por ciento de la votación, Hernán Büchi un 26 por ciento y Francisco Javier Errázuriz un 16 por ciento. Y, más específicamente, señalamos allí que el resultado de la elección, para cada uno de los candidatos en ese orden, estaría dentro del rango que se indica en este cuadro.

Cuadro N° 1

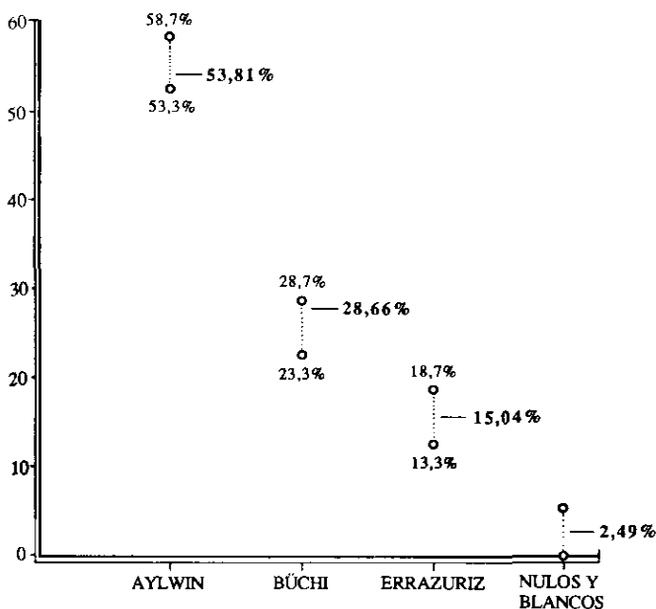
Predicción y Margen de Error (Error Máximo Estimado: +/- 2.7%)

	Estimación	Rango (95% conf.)
Aylwin	56%	53.3-58.7
Büchi	26%	23.3-28.7
Errázuriz	16%	13.3-18.7

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

El Gráfico N° 1 muestra estos intervalos y la votación efectivamente alcanzada por los tres candidatos, incluidos los votos que se emitieron nulos y en blanco. La predicción, en efecto, contempló un 2 por ciento de sufragios nulos y en blanco, sobre la base de las respuestas a la pregunta que a ese efecto contenía el cuestionario.

Gráfico N° 1
Rangos Estimados vs. Votación Efectiva



Nota: La línea vertical entre los círculos representa el rango de variación que podía presentar la predicción del estudio CEP-Adimark. La línea horizontal representa la votación obtenida por cada candidato y los votos nulos y blancos.

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

La votación que logró Aylwin, según puede observarse, estuvo claramente dentro del rango de la predicción. Büchi, con un 28,66 por ciento de los sufragios, se situó en el extremo superior del rango estimado (28,7 por ciento). Errázuriz estuvo justamente al centro de la predicción. Por otra parte, los votos nulos y blancos fueron del orden del 2,5 por ciento. De tal manera que en los tres casos —o cuatro, si se consideran los votos nulos y blancos— la predicción se dio dentro de los límites previstos. En efecto, da la impresión que Büchi avanzó un poco en las últimas dos

semanas. Otros investigadores me han dicho que habría evidencia de que en las dos semanas anteriores a la elección Büchi subió aproximadamente dos puntos porcentuales en relación al 25 ó 26 por ciento que presentaba a comienzos del mes de diciembre.

Si examinamos ahora las tres encuestas realizadas por el Centro de Estudios Públicos durante el año 1989 (marzo, octubre y diciembre) advertimos que son perfectamente comparables porque todas ellas comprenden muestras nacionales que cubren el país entero y preguntan, además, por los tres candidatos, entre varias alternativas. Esto último, por cierto, en marzo tuvo algo de adivinanza, ya que los candidatos definitivos no estuvieron claros hasta julio o agosto. Una visión de la tendencia se observa en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

Evolución de las Preferencias (Total País)

	Marzo 89 ¹	Octubre 89 ¹	Diciembre 89 ²
Patricio Aylwin	44.1%	47.4%	55.2%
Hernán Büchi	30.0%	30.2%	22.0%
F. J. Errázuriz	14.8%	11.4%	15.6%
No sabe, no responde	11.1%	11.0%	7.2%

(1) Respuesta Directa

(2) Respuesta Directa + Inclinación

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Marzo-Diciembre 1989.

Aquí observamos que Patricio Aylwin presenta una tendencia consistente al alza. Partió en marzo con un 44,1 por ciento, posteriormente se elevó a un 47,4 y llegó en diciembre a un 55,2 por ciento. Büchi comenzó con un 30 por ciento —la encuesta de marzo, cabe destacar, se efectuó en el período inmediatamente anterior a su renuncia al cargo de Ministro de Hacienda— y en octubre mantenía el mismo porcentaje; pero todo parece indicar que entre los meses de marzo y octubre hubo cambios significativos —durante ese período se produjo su dimisión del gabinete, así como su re-

nuncia y posterior aceptación de la candidatura presidencial—, y es probable que para el mes de junio haya alcanzado cerca del 40 por ciento de las preferencias. Una encuesta que aplicamos en Santiago en el mes de junio indica que habría estado próximo al 40 por ciento; más tarde, en octubre, volvería a descender al 30 por ciento inicial. El hecho de que las cifras de marzo y octubre hayan sido idénticas, a mi parecer, fue casualidad; ello no reflejaría estabilidad de las preferencias en ese período. Errázuriz, por su parte, de un 14,8 por ciento en marzo baja a un 11 por ciento en octubre y finalmente sube en el último tramo de la campaña a un 15,6 por ciento.

Ahora bien, esos porcentajes adquieren significación cuando se considera cómo evaluaban los encuestados a los candidatos. En marzo de 1989, Hernán Büchi tenía una calificación, en términos personales, superior a la de Patricio Aylwin, aun cuando la votación era ya en ese entonces favorable a este último. Si con los datos de octubre nosotros hubiésemos hecho una predicción, interpretando la dirección de los indecisos y el voto de las Fuerzas Armadas, ésta nos habría dado las cifras que se observan en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3

Comparación Predicciones Octubre y Diciembre 1989

	Octubre 89	Diciembre 89
Patricio Aylwin	50%	56%
Hernán Büchi	37%	26%
F. J. Errázuriz	11%	15%
Nulos, blancos	2%	2%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Octubre-Diciembre 1989.

Habríamos predicho, por tanto, que Patricio Aylwin obtendría un 50 por ciento de los votos, Hernán Büchi un 37 por ciento y Errázuriz un 11 por ciento; y, con los datos de la encuesta de diciembre, los porcentajes que ya conocemos: 56, 26 y 15 por ciento. Lo que se concluye es que entre octubre y diciembre la candidatura de Büchi perdió 11 puntos porcentuales,

algo más de 800 mil votos que no sólo fueron a Errázuriz, pues aproximadamente un 60 por ciento de ellos los recogió Aylwin. Se trata de una pérdida en un período muy breve, en el que Aylwin y Errázuriz subieron 6 y 4 puntos respectivamente.

Es más, al término de la campaña se aprecia una actitud distinta de los votantes de Errázuriz hacia Büchi, y viceversa, que hace que haya tenido cierto fundamento una hipótesis que planteó Errázuriz; pero no así en los montos que él anticipara. De haberse tenido que enfrentar Aylwin y Büchi en una segunda vuelta, situación que muestra la primera columna del Cuadro N° 4, observamos que los votos de Errázuriz los habrían recogido Aylwin y Büchi en iguales proporciones, quedando un 24 por ciento de indecisos. Pero, a la inversa, los votantes de Büchi preferían mayoritariamente a Errázuriz de haber tenido que optar entre este último y Aylwin en una segunda vuelta. Entonces se produce un fenómeno extraño: a pesar de que Büchi obtiene una mayor votación que Errázuriz, en una segunda vuelta entre Aylwin y Büchi, Aylwin obtiene 61,5 por ciento y Büchi 28,5 por ciento; en tanto que entre Aylwin y Errázuriz, Aylwin tendría 56 por ciento y Errázuriz 32,7 por ciento. Es decir, el pronóstico de Errázuriz en el sentido de que a él le iría mejor en una segunda vuelta, tenía una base de verdad

Cuadro N° 4

Segunda Vuelta (Comparación dos Opciones)

Alternativa 1		Alternativa 2	
Aylwin	61.5%	Aylwin	56.0%
Büchi	28.5%	Errázuriz	32.7%
No responde	10.0%	No responde	11.3%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

2. Preferencia Electoral por Grupos

Examinemos cómo se distribuye esta gran pérdida de sufragios para Büchi observada entre octubre y diciembre, por grupos socioeconómicos, demográficos y regionales.

Cuadro Nº 5

Variaciones en la Votación de: Hernán Büchi
(Resultados Encuesta)

	Octubre 89 (Encuesta + Indecisos)	Diciembre 89 (Encuesta + Indecisos)
Hombre	29.5	24.5
Mujer	37.1	27.4
18-34 Años	30.0	23.1
35-54 Años	34.4	25.4
55 y más	41.1	30.9
Alto	52.9	56.4
Medio	36.2	27.4
Bajo	28.5	20.1
Norte	33.1	26.1
Centro	35.2	27.4
Sur	31.7	22.1
A (Sobre 200.000 habitantes)	34.4	24.3
B (Entre 100 y 200 mil hab.)	30.7	24.0
C (Entre 20 y 100 mil hab.)	29.7	23.4
D (Menos de 20.000 hab.)	45.2	34.1
Derecha	73.7	70.1
Centro	25.8	19.9
Izquierda	2.5	2.2
Independiente	39.9	27.1
Total	33.8	26.1

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Octubre-Diciembre 1989.

En primer lugar, tenemos un fuerte descenso en el grupo de las mujeres: del 37,1 por ciento en octubre baja a un 27,4 por ciento en diciembre, vale decir, una disminución de casi 10 puntos. Después baja en las personas mayores de 55 años, un electorado tradicionalmente conservador: de un 41,1 por ciento en el mes de octubre cae a un 30,9 por ciento, perdiendo entonces 11 puntos en este segmento. Según grupos socioeconómicos, Büchi sube en el estrato alto; en cambio, decrece en forma más o menos pareja en los sectores medio y bajo, pero el descenso no se orienta tan marcadamente hacia los sectores bajos como ocurrió en el plebiscito de octubre del año 1988. Luego cae notoriamente de la séptima región al sur: de un 31 a un 22 por ciento.

Büchi también decrece en los grandes centros urbanos (lo que llamamos comunas A), donde en octubre tenía bastante fuerza, al igual que en las zonas rurales (en éstas Büchi llegaba a un 45,2 por ciento). En las zonas urbanas pierde 10 puntos y en las rurales 11 puntos. Por último, pierde en un grupo siempre crítico para un candidato de derecha, el de los independientes, es decir, aquel integrado por las personas sin posición ideológica marcada. Aquí baja de 39,9 a 27,1 por ciento, casi 12 puntos. En resumen, el descenso se da entre las mujeres, en las personas mayores y en aquellas que no adhieren a una ideología, es decir, en un votante fundamentalmente blando y cambiante, cuyo sufragio no corresponde a una posición ideológica.

3. Problemas que Preocupan a la Población

Veamos ahora el contexto dentro del cual se llevó a cabo la campaña electoral, en relación a los problemas que preocupaban a la población. Esto lo medimos exactamente de la misma manera en tres oportunidades, lo que permitió ir viendo su evolución en el tiempo. El tema de la salud, por ejemplo, que aparecía como uno de los asuntos más importantes para el próximo gobierno, fue identificado como tal por un 46 por ciento de la población en el mes de marzo. No sé si la encuesta les advirtió a los políticos que había que referirse a la salud, o bien éstos hablaron de salud y entonces aumentó en la población su preocupación por ella, pero ese porcentaje se elevó después a un 53,5 por ciento, llegando finalmente a un 59,1 por ciento. Pienso que pudo haberse dado un círculo de retroalimentación, pues era un tema muy recurrente en los foros políticos. Ciertamente, sin embargo, que ese asunto se disparó en las preocupaciones sin que hubiese en el sector salud un deterioro objetivo en tan breve período.

Cuadro N° 6**Problemas a los que el Próximo Gobierno Debiera
Dedicar Mayor Esfuerzo en Solucionar**

	Marzo 89 (Total País) %	Junio 89 (Comunas A) %	Octubre 89 (Total País) %	Diciembre 89 (Total País) %
Salud	46.3	50.7	53.5	59.1
Educación	39.3	43.7	45.1	45.8
Sueldos	45.6	41.3	39.9	44.5
Empleo	44.5	40.0	46.1	43.5
Pobreza	30.9	29.9	31.6	28.3
Viviendas	19.0	20.5	18.8	22.4
Asaltos/Robos	21.5	21.5	20.4	17.8
Derechos				
Humanos	22.7	22.9	18.0	17.0
Alzas Precios	18.9	19.8	18.0	15.2
Desórdenes	10.1	9.3	8.4	5.6

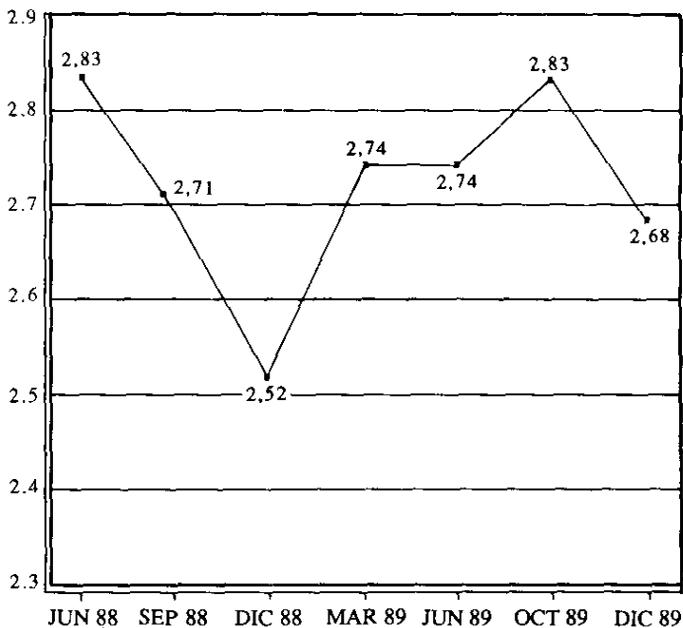
Fuente: Estudio CEP-Adimark. Marzo-Diciembre 1989.

Otras áreas de inquietud, como la de sueldos y salarios, también presentó incrementos. El tema de los derechos humanos, que curiosamente no estuvo demasiado presente en la campaña, cayó de una cifra que venía muy alta en la época del plebiscito de 1988, y siguió bajando hasta alcanzar apenas un 17 por ciento. En la última etapa de la campaña, la importancia de todos los temas relacionados a orden y seguridad (desórdenes, asaltos, robos y otros) disminuyó en general. Probablemente influyó en esto la gran tranquilidad que precedió al acto electoral.

4. Evaluación Situación Económica

Respecto de la evaluación de la situación económica del país, desarrollamos un índice del cual ya se tienen siete mediciones. (Véase el Gráfico N° 2.) El índice se mueve entre los valores uno y cinco. Este último es el valor máximo teórico e indicaría que toda la población estima que el estado de la economía es excelente, y el valor "uno" es el mínimo negativo. (Indicaría que el 100% de la población considera la economía como pésima.)

Gráfico N° 2

Evaluación Situación Económica del País
(Valor índice Rango 1- 5)

Fuente: Estudio CEP-Adimark. 1988-1989.

Resulta interesante observar el comportamiento de este índice. Primero, la percepción de la situación económica va siendo notoriamente más negativa a medida que se aproxima la fecha del plebiscito de 1988, es decir, entre los meses de septiembre y diciembre de ese año. En su momento pensamos que esto obedecía al debate que se dio a través de los medios de comunicación de masas en torno a "los cinco millones de pobres", así como a la forma en que la franja de la Concertación en la televisión explotó el tema de la pobreza. Pero esa evaluación mejoró muy rápido después del plebiscito, y las mediciones de marzo, junio y octubre de 1989 fueron entregando valores cada vez más altos, llegando a un máximo de 2,83 en el mes de octubre, en el momento en que la predicción electoral le daba a Hernán Büchi un 37 por ciento de las preferencias, volviendo a

disminuir nuevamente en la etapa previa a la elección. Por tanto, aquí hay una constante: se produce este deterioro en la apreciación de la situación económica del país, en la fase inmediatamente anterior a ambas elecciones. Tenemos evidencia empírica de que así ocurrió, en ambas ocasiones, pero no podemos explicar cabalmente el por qué.

Cuadro N° 7
Imagen del País
(Comparado)

¿Diría Ud. que este País está Progresando, está Estancado o
está en Decadencia?

	Argentina ¹	Uruguay ¹	Chile ¹ (Nov. 88)	Chile ² (Oct. 89)	Chile ³ (Dic. 89)
Está progresando	9	13	43	52	44
Está estancado	52	55	37	37	41
Está en decadencia	37	31	17	11	15
No sabe/ no responde	2	1	3	-	-

(1) *Fuente:* Proyecto Cono Sur, noviembre 1988. Dato de Chile (Nov. 88) obtenido por CERC.

(2) Estudio CEP-Adimark. Octubre 1989.

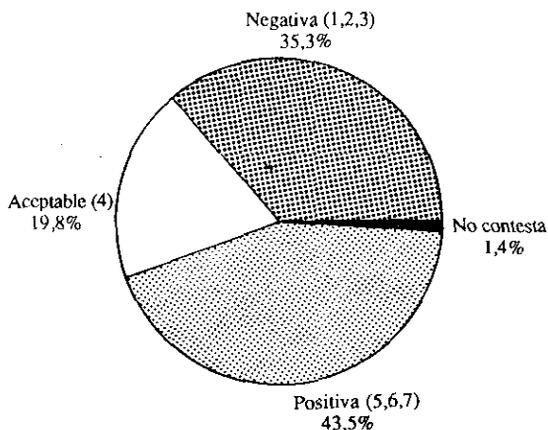
(3) Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

En relación a la percepción de progreso o estancamiento del país, en el Cuadro N° 7, cabe destacar que el 52 por ciento de la población se inclinaba en octubre del 89 por la primera alternativa. Si bien en el mes de diciembre esta percepción en general empeoró, ésta seguía siendo mucho mejor de la que había en noviembre de 1988, y muchísimo mejor que la observada en Argentina y Uruguay, en los momentos en que estos países volvían a la democracia. De tal manera que continúa siendo válida la afirmación de que en los albores de esta nueva etapa democrática chilena, la percepción que tienen las personas de la situación del país es muy superior a la que prevalecía en Argentina y Uruguay durante sus respectivos procesos.

Puesto que se ha mencionado que la apreciación de la población respecto del gobierno de Pinochet, posiblemente, habría influido en el desenlace final de las elecciones pasadas, creo que debemos detenemos aquí un momento. Nosotros preguntamos, a la manera que lo hacen los

norteamericanos. La pregunta se formula así: "Todos los gobiernos tienen cosas buenas y malas. Considerando todo lo bueno y todo lo malo del gobierno de Augusto Pinochet ¿qué nota de 1 a 7 le pondría usted a este gobierno, según esta escala? ". Luego, junto con entregarle una tarjeta a la persona, se le describe verbalmente el significado de cada nota, siendo cuatro=aceptable; cinco=bueno; seis=muy bueno; siete=excelente; tres=malo; dos=muy malo; y, uno=pésimo. Así expresada la pregunta, un 43,5 por ciento de la población evaluó positivamente la administración actual (esto es, le puso nota cinco, seis o siete). Nótese que precisamente 43,5 por ciento fue la votación que obtuvo Augusto Pinochet en el plebiscito de 1988, y 43,5 por ciento es la suma de los porcentajes de votación alcanzados por Büchi y Errázuriz en las elecciones pasadas. Pero nótese, además, que un 19,8 por ciento le pone nota "aceptable", lo cual, sumado a lo anterior, indica que aproximadamente un 63 por ciento de la población chilena califica de aceptable a positiva la gestión del gobierno. Un 35,3 por ciento le evalúa negativamente, con una calificación que se carga en buena medida hacia el 1. Esto nos lleva a pensar que si el escenario o las circunstancias hubiesen sido otras, un candidato de continuidad podría haber ganado la elección. O, por el contrario, el resultado no era predeterminado por el rechazo al gobierno de Pinochet.

Gráfico N° 3
Evaluación del Gobierno de Augusto Pinochet
(Total Población)

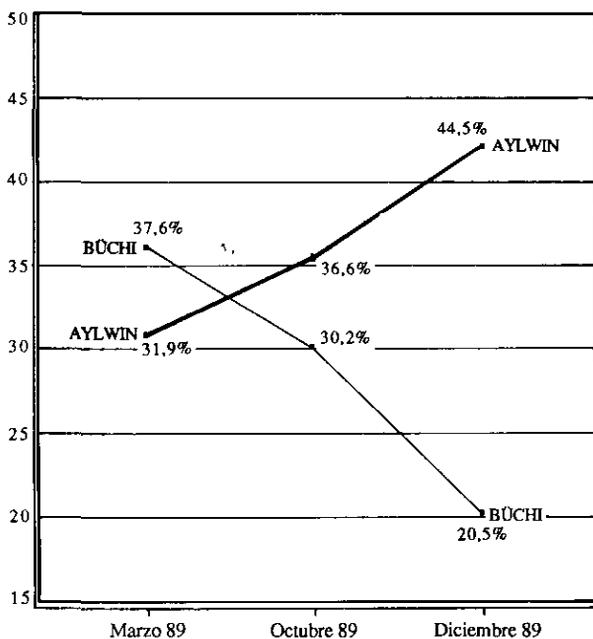


Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

5. Percepción de los Candidatos

Nuestros estudios detectaron, a lo largo de 1989, un agudo deterioro de lo que llamaríamos el "carisma" del candidato Büchi y, paralelamente, un aumento del atractivo personal del candidato Aylwin. En el Gráfico N° 4 vemos qué porcentaje de la población, en distintos períodos del año, opinaba que Büchi o Aylwin (la encuesta preguntaba por un candidato a la vez) tenía "mucho" atractivo como persona. Observen que en marzo, el porcentaje de personas que pensaba que Büchi tenía mucho atractivo personal era mayor que aquel que estimaba lo mismo respecto de Aylwin; y recuerden que Aylwin presentaba en ese entonces mejor votación que Büchi. En efecto, Büchi aparecía con un positivo carisma, un atractivo personal, que en aquella oportunidad permitía predecir que su candidatura tenía muchas posibilidades de crecimiento.

Gráfico N° 4
Evolución "Atractivo como Persona"
(% Señala "Mucho")

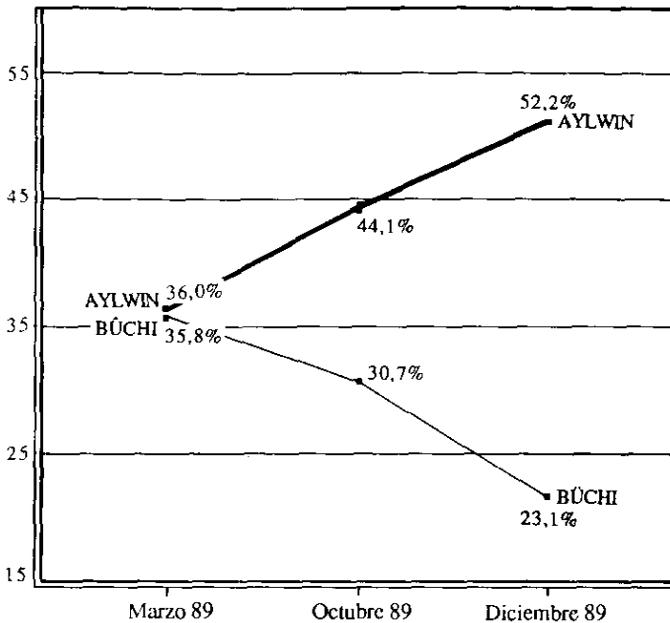


Fuente: CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Ya en el mes de octubre las apreciaciones en este sentido habían variado: el porcentaje de Aylwin había subido a 36,6 y el de Büchi bajaba a 30; y hacia diciembre se produce un descenso muy pronunciado para Büchi en este ítem: sólo el 20 por ciento de la población piensa que tiene gran atractivo, es decir la mitad de los que pensaban así en marzo. Las personas que le atribuyen esa característica a Aylwin, en cambio, representan al final un 44,5 por ciento de la población.

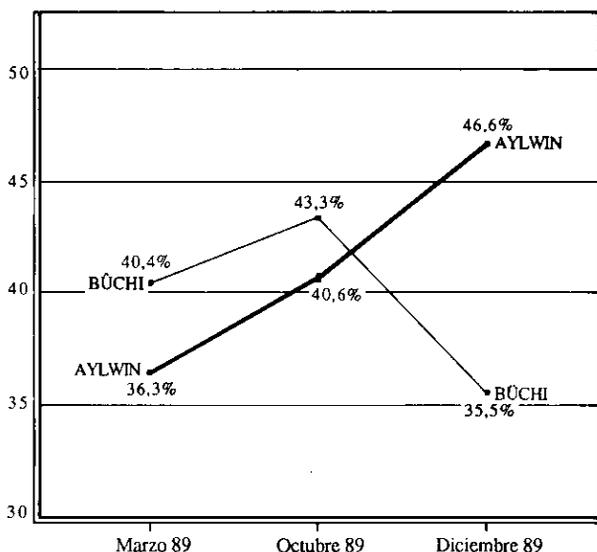
En lo concerniente a la "honradez y confianza" que inspiran los candidatos, en marzo había un virtual empate entre Büchi y Aylwin. El número de personas que consideraba que Büchi infundía mucha confianza y honradez —36 por ciento de la población— decreció hacia octubre, y esto se repitió e intensificó con el transcurso del tiempo hasta llegar a un 23 por ciento. Aylwin, por su parte, obtuvo en este aspecto porcentajes cada vez más altos, al final un 52,2 por ciento de la población pensaba que él infundía mucha honradez y confianza, evaluación aún mejor que en atractivo personal.

Gráfico N° 5
Evolución "Inspira Honradez y Confianza"
(% Señala "Mucho")



Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Gráfico N° 6
 "Transmite Vitalidad y Entusiasmo"
 (% Señala "Mucho")



Fuente: CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Respecto a "vitalidad y entusiasmo", si bien Büchi mantuvo una ventaja hasta octubre (e incluso subió entre marzo y octubre), en definitiva también cayó, probablemente debido a la influencia de una actitud generalizada más negativa hacia él. Aunque ésta continuó siendo hasta el final la característica más alta de Büchi, Aylwin subió a un 43,3 por ciento en octubre y luego a un 46,6 por ciento en diciembre. En suma, en todos estos rasgos Aylwin fue paulatinamente obteniendo mayores porcentajes, y Büchi fue disminuyendo.

El Cuadro N° 8 contiene otras características personales, las que se midieron solamente en los meses de octubre y diciembre. Apreciamos que al aproximarse la fecha de la elección, Aylwin y Errázuriz habían subido en todas ellas, así como Büchi había bajado. Por ejemplo, en "inteligencia y preparación" Aylwin y Errázuriz presentan un incremento y Büchi un pequeño descenso. Büchi baja fundamentalmente en dos dimensiones: "preocupación por los problemas de la gente" y "tiene atractivo como persona". Esto hace pensar que el deterioro final fue más bien afectivo antes que

relacionado con su posición política o con sus planteamientos ideológicos. En efecto, todo indica que debido a ciertos aspectos de la campaña, su vacilación o su discurso, hubo hacia el final un distanciamiento o disminución de la afectividad hacia su persona.

Cuadro N° 8

Cambios en la Evaluación de Características Personales de cada Candidato

(Encuestas Octubre-Diciembre)

Variación en % que Opina "Mucho" de Cada Uno

	Aylwin	Büchi	Errázuriz
Inteligente y Preparado	+ 11.5	- 3.4	+ 9.6
Capacidad para Gobernar	+ 8.2	- 6.1	+ 2.6
Capacidad Enfrentar Presiones de Sectores	+ 7.1	- 4.6	+ 3.4
Preocupación Problemas de la Gente	- 9.3	- 8.5	+ 1.2
Inspira Honradez y Confianza	+ 8.1	- 7.6	+ 2.1
Transmite Vitalidad y Entusiasmo	+ 6.0	- 7.8	+ 8.9
Tiene Atractivo como Persona	+ 7.9	- 9.7	+ 6.8
Variación Votación	+ 9.2	- 5.7	+ 4.1

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Octubre-Diciembre 1989.

Ello también se refleja en la pregunta acerca de quién manejaría mejor tres conflictos hipotéticos, en los cuales típicamente se pondría a prueba la capacidad de un Presidente (Véase Cuadro N° 9.) Primero, un conflicto con el Comandante en Jefe del Ejército (que tiene nombre y apellido). Evidentemente, Büchi obtiene ahí una posición mejor que en los otros problemas; pero aun así, Aylwin lo supera en 3,7 puntos. Pero ante una grave crisis económica, un problema en el cual se daba por descontado que Büchi tendría una ventaja enorme, un 47,7 por ciento piensa que Aylwin lo

manejaría mejor y sólo un 27,7 por ciento estima que Büchi lo haría mejor. Lo que todavía resulta más sorprendente es que ante un problema de subversión del orden público, un asunto básicamente de seguridad, Aylwin alcanza su evaluación más alta: 54,1 por ciento contra un 24,5 por ciento de Büchi.

Cuadro N° 9

Conflicto ¿Quién lo Manejaría Mejor?

	Conflicto con el Comte. en Jefe del Ejército	Una Crisis Económica Grave	Subversión del Orden Público
Aylwin	42.1%	47.7%	54.1%
Büchi	38.4%	27.7%	24.5%
Errázuriz	11.8%	16.9%	11.3%
No sabe	7.7%	7.7%	10.1%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

6. Temores

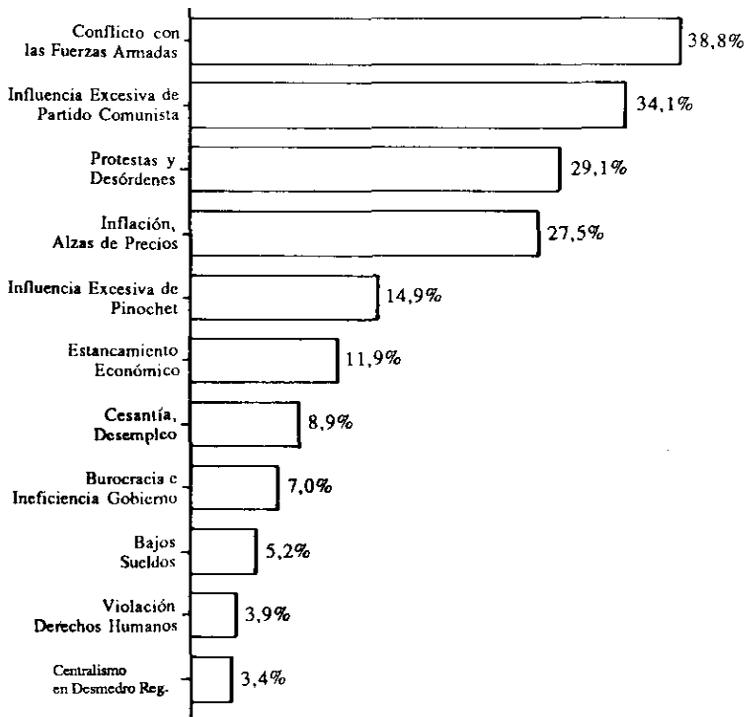
Al inquirir sobre los principales riesgos o temores que se percibían en caso que tal o cual candidato fuese elegido, obtuvimos las siguientes respuestas: de ser Aylwin el presidente, el principal temor (38,8%) era un conflicto con las Fuerzas Armadas (Véase Gráfico N° 7.) Es probable que los eventos poselección hayan aminorado tal inquietud, pero así se pensaba en aquel entonces. La influencia excesiva del Partido Comunista fue mencionada por un 34,1 por ciento, ocupando el segundo lugar como temor de un posible gobierno de Aylwin. Después vienen dos temas: protestas y desórdenes con un 29,1 por ciento e inflación y alzas de precios con un 27,5 por ciento.

Los temores más importantes respecto de un posible gobierno de Büchi son los siguientes. Primero, excesiva influencia de Augusto Pinochet, lo que fuera señalado por el 42,8 por ciento; y en segundo

término protestas y desórdenes, con un 33,5 por ciento (un porcentaje superior al de Aylwin). (Véase Gráfico N° 8.) En tercer y cuarto lugar aparecen bajos sueldos —el 22,8 por ciento— y derechos humanos —el 20 por ciento— Lo más sorprendente en este respecto, a mi modo de ver, es que el lema de las protestas y desórdenes ocupara un lugar tan alto, lo que plantea una realidad para Büchi muy distinta a la del plebiscito de 1988 con respecto a Pinochet.

Gráfico N° 7

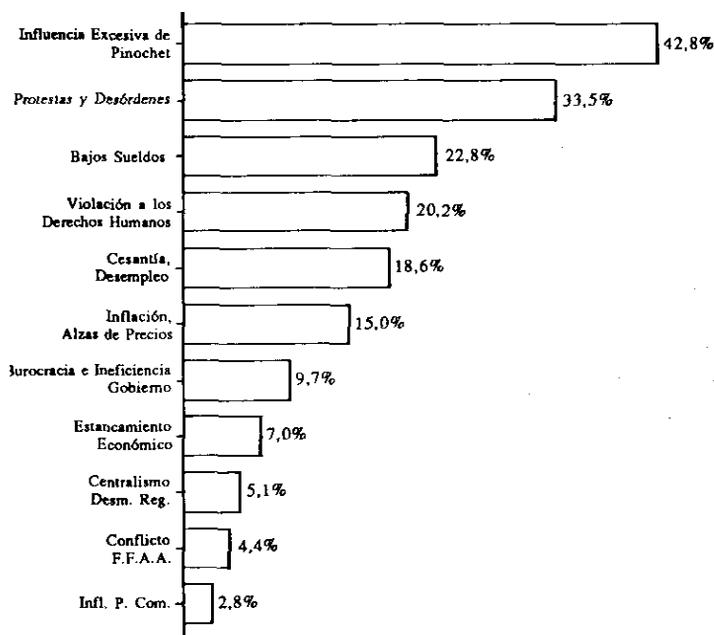
Principales Riesgos o Temores
si el Presidente Fuera Aylwin
(2 Alternativas - Total Población)



Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Gráfico N° 8

Principales Riesgos o Temores
si el Presidente Fuera Büchi
(2 Alternativas - Total Población)



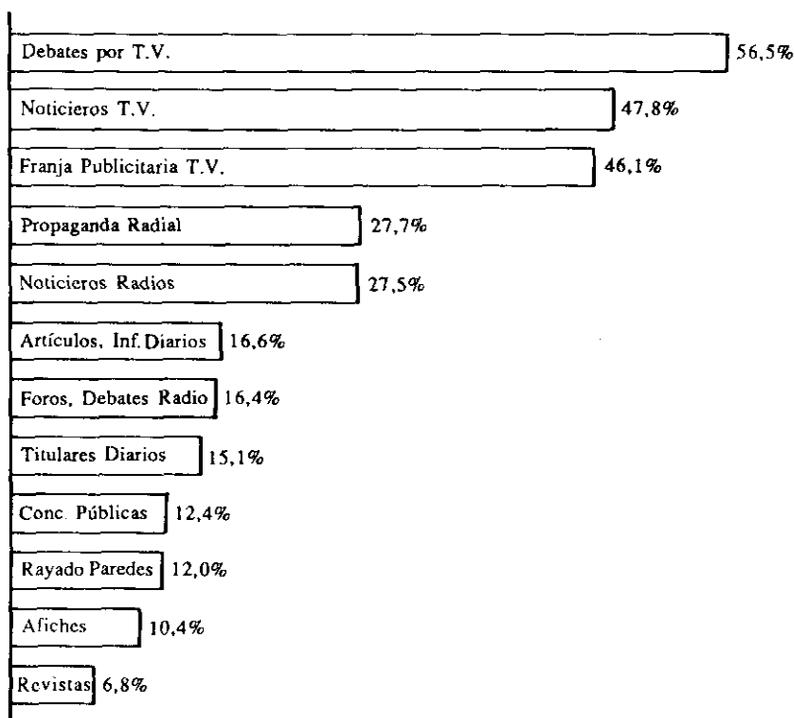
Fuente: Estudio CEP-Adimark.-Diciembre 1989.

7. Influencia de los Distintos Medios de Comunicación

Concluyendo con los datos que corresponden propiamente a la campaña, paso a referirme a los medios que la gente estima mejor han informado o que han sido más influyentes en determinar su opción presidencial. La televisión aparece con un impacto notable y, dentro de este medio, destacan en primer lugar los programas de debate político. Aquí las personas no se referían sólo al debate presidencial, que fue uno, sino a todos los programas de discusión y foros que prácticamente a diario se transmitieron por ese medio. Después se menciona a los noticieros, y, en tercer término, la franja publicitaria política.

Gráfico N° 9

Medios que Más Han Informado
sobre Campañas Presidenciales
(Total Población - 3 Menciones)



Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Si ustedes recuerdan, en la encuesta que hicimos en octubre de 1988 la "franja política" en T.V. apareció como el medio más decisivo. En esta ocasión no ocurrió así, y ella fue desplazada de ese puesto por los debates y los noticieros de televisión. Después viene la radio con cerca del 28 por ciento de menciones, la que ocupa un lugar bastante importante, especialmente en las zonas rurales; luego están los diarios con el 16,6 por ciento, pero con un grado de influencia muy elevado en los grupos socioeconómicos más altos. Este 16,6 por ciento de los diarios es nacional, pero se debe tener presente que hay diferencias fuertes entre los diversos estratos y entre las zonas urbanas y rurales: es evidente que los diarios

tienen menor llegada en los grupos socioeconómicos más bajos y en las zonas rurales; en cambio, la lectura de ellos sube en los sectores urbanos y en los estratos más altos. A los restantes medios (concentraciones públicas, rayado de calles, afiches y revistas) se les concede una relevancia mucho menor; y las revistas, un medio absolutamente subutilizado en Chile, resultan ser las menos influyentes con sólo un 6,8 por ciento de menciones.

Estos son, en síntesis, los resultados obtenidos de las encuestas de opinión pública electoral que se aplicaron en el transcurso del año 1989, en lo que concierne a las candidaturas presidenciales.

8. Evolución Posiciones Políticas

Paso ahora a referirme también de manera muy sucinta, pues Arturo Fontaine T.¹ abordará este tema en su exposición, a los resultados electorales de la derecha en las elecciones de diciembre pasado. El Gráfico N° 10 muestra el porcentaje de votos obtenidos por este sector político en cada una de las elecciones parlamentarias desde el año 1932, e indica el presidente elegido en cada período. Allí apreciamos sus fluctuaciones y observamos que desde 1949 este grupo no había tenido una votación tan alta como la de diciembre de 1989. La votación de la izquierda, en igual período, se observa en el Gráfico N° 11.

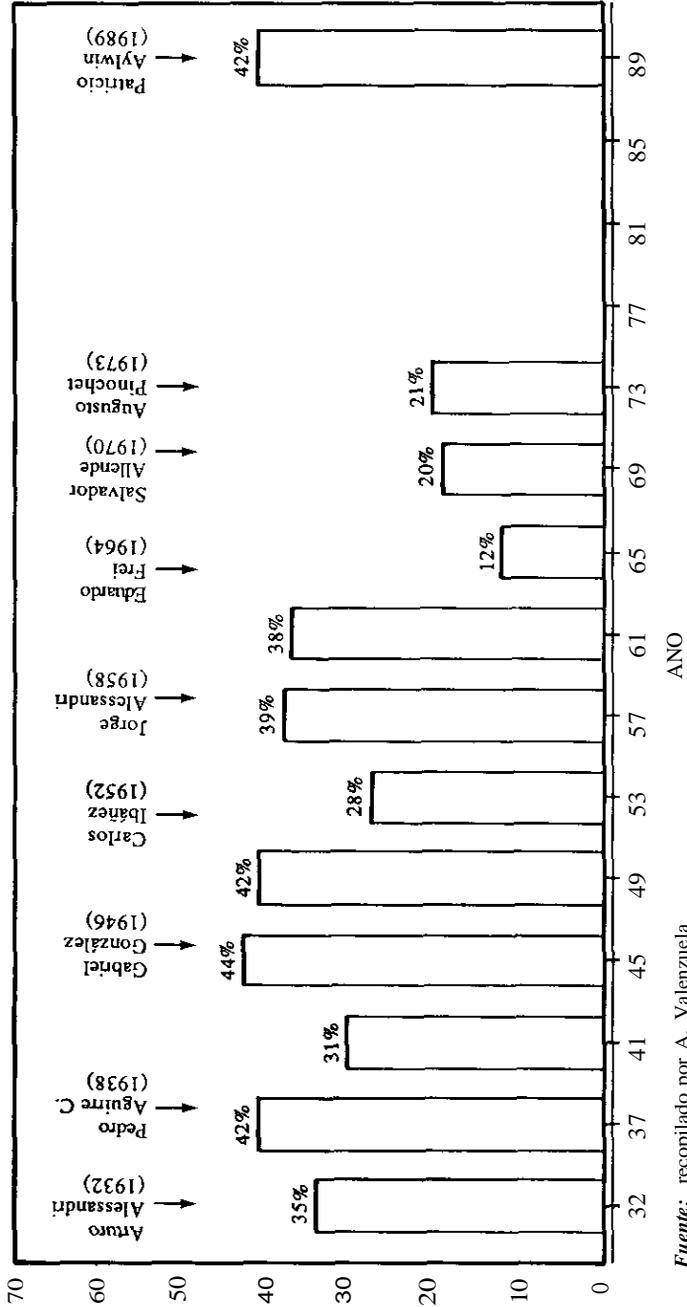
9. Mitos de la Derecha

A continuación expondré los resultados respecto de ciertas características generalmente atribuidas al electorado de derecha, y que yo he llamado los "siete mitos sobre la derecha". El primero de ellos se refiere a que el electorado de derecha se compone de gente de clase alta. La realidad no es tal. Si uno analiza la población que se autodefine como de derecha, advierte que en su gran mayoría se trata de gente de nivel medio (Véase Gráfico N°12.) En efecto, el 61 por ciento del grupo que vota por la derecha pertenece a los estratos medios, un 30 por ciento a sectores de escasos recursos y un 9 por ciento solamente al nivel alto. Al comparar esas cifras con las del recuadro del mismo gráfico (porcentaje nacional de cada estrato), se observa que solamente el nivel medio está gruesamente sobrerrepresentado en la derecha; pues este sector, que corresponde a un 49 por ciento del total de la población, representa dentro de la derecha un 61 por ciento.

¹ Véase análisis de Arturo Fontaine T. *et. al.* en esta misma edición.

Gráfico Nº 10

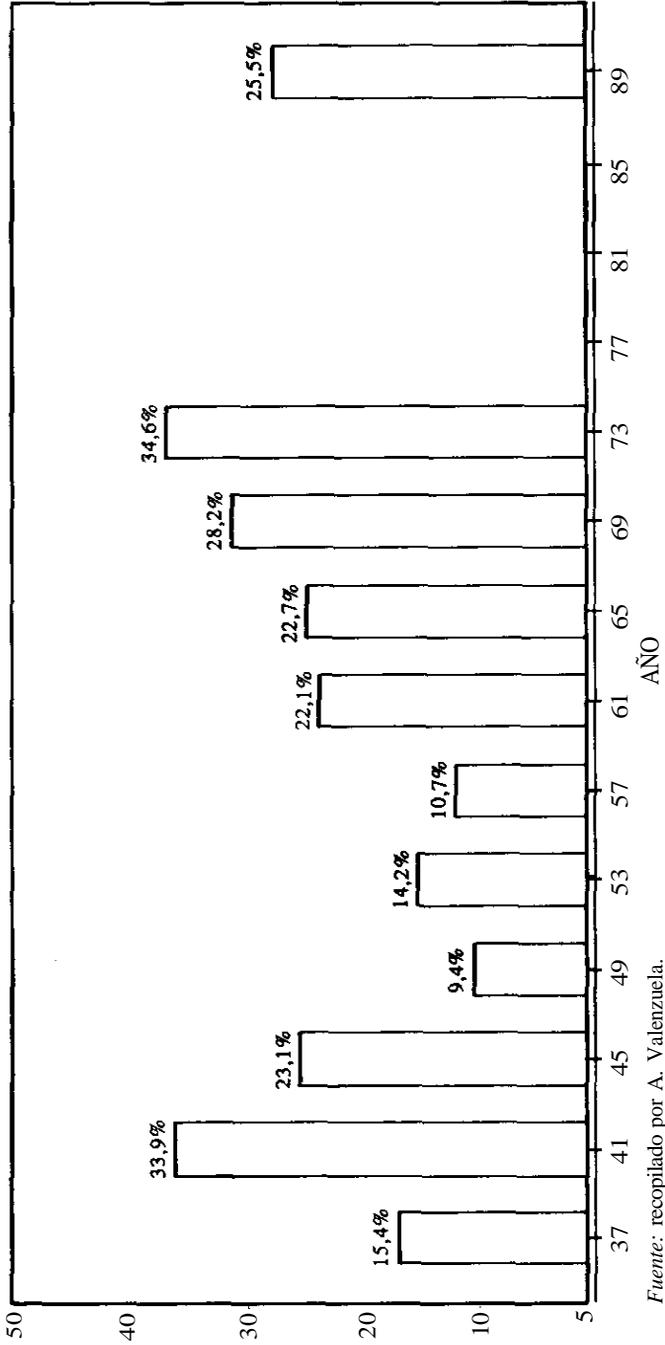
Votación de la Derecha
Elecciones Parlamentarias Chilenas



Fuente: recopilado por A. Valenzuela

Gráfico N° 11

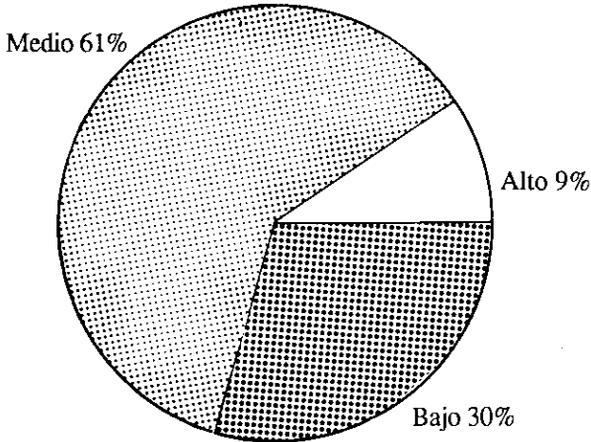
Votación de la Izquierda
Elecciones Parlamentarias Chilenas



Fuente: recopilado por A. Valenzuela.

Gráfico N° 12

Población que se Autodetiene Políticamente
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Nivel Socioeconómico)



TOTAL POBLACIÓN

ALTO	:	6%
MEDIO	:	49%
BAJO	:	45%

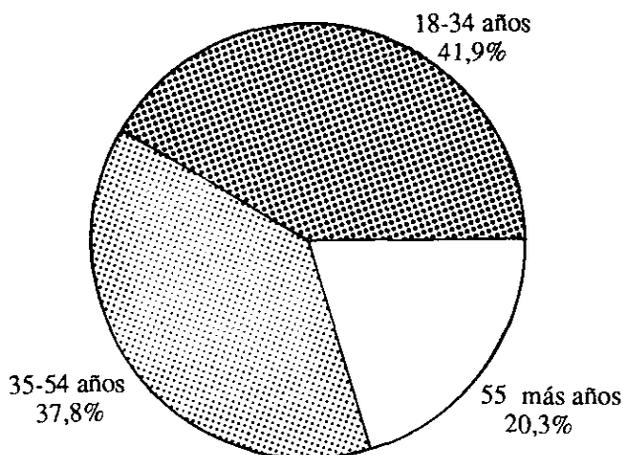
Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Por otro lado, la derecha está subrepresentada en los sectores socioeconómicos más bajos que constituyen el 45 por ciento de la población y sólo representan el 30 por ciento de la votación de la derecha. Por consiguiente, en cuanto a tendencias, la derecha es evidentemente más fuerte en la clase alta, pero su gran masa votante es de clase media.

Segundo mito: dicho electorado está compuesto por personas de edad avanzada. En realidad, el 42 por ciento de los votantes de derecha tiene entre 18 y 34 años y este es el grupo más numeroso dentro de la derecha, si bien es algo inferior al porcentaje de ese sector en la población total (48 por ciento). El grupo entre 35 y 44 años representa el 37,9 por ciento del voto de derecha, en circunstancias que constituye el 33 por ciento de la población. Y lo más importante, las personas que tienen sobre 55 años (el 19 por ciento de la población) representan únicamente el 20,3 por ciento de la votación de derecha; por tanto, la gente mayor no está sobrerrepresentada en el voto de derecha. Ello sí ocurre, en cambio, en los grupos intermedios de 35 a 54 años.

Gráfico N° 13

Población que se Autodetiene Políticamente
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Edad)



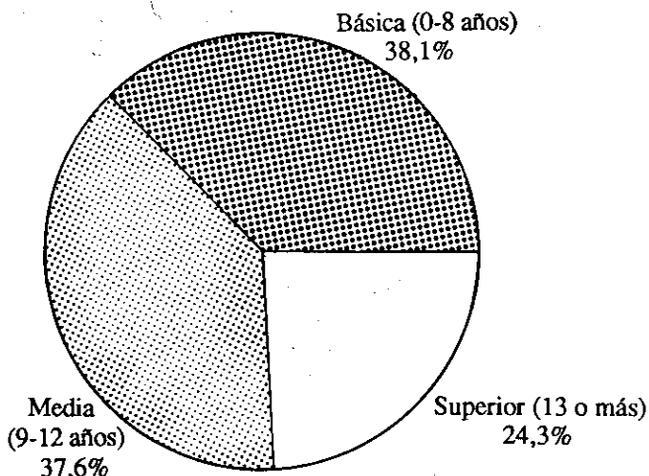
TOTAL POBLACIÓN

18-34	:	48%
35-54	:	33%
55 y más	:	19%

Tercer mito: el nivel educacional de la derecha es alto. Según apreciamos en el Gráfico N° 14, ello no es así, pues el grupo mayoritario de votación centro-derecha es de bajo nivel educacional. En realidad, la derecha no aparece relacionada de una manera significativa por el nivel de educación de la población.

Gráfico N°14

Población que se Autodivide
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Educación)



TOTAL POBLACIÓN

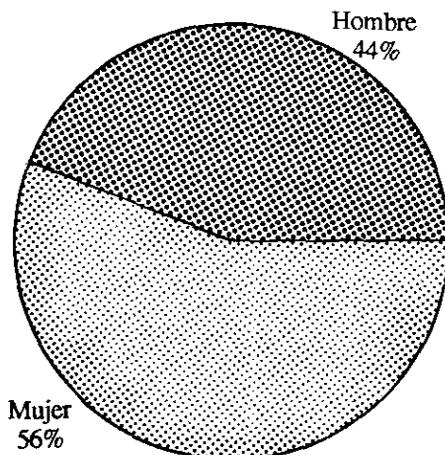
BÁSICA	:	39,5%
MEDIA	:	41,7%
SUPERIOR	:	18,4%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Cuarto mito: La derecha se compone mayoritariamente por mujeres. Hay una tendencia en este sentido, pero no de modo tan marcado como podría pensarse: en ese grupo existe un 44 por ciento de hombres versus 56 por ciento de mujeres (Véase Gráfico N° 15.) Pero, si se considera que en la población total con derecho a voto hay un número mayor de mujeres que de hombres (52 por ciento de mujeres y 48 por ciento de hombres), la desviación, entonces, no resulta tan exagerada.

Gráfico N° 15

Población que se Autodefine
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Sexo)



TOTAL POBLACIÓN

HOMBRES	:	48%
MUJERES	:	52%

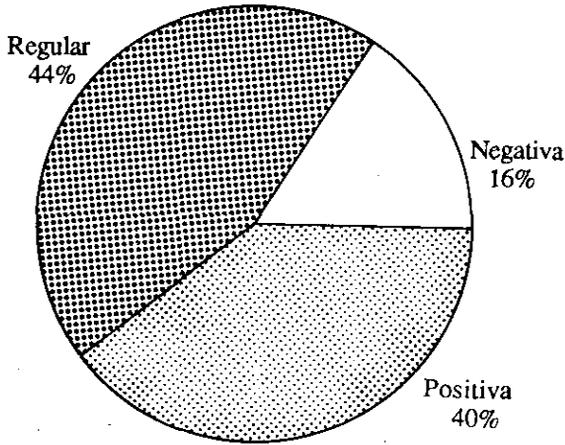
Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Quinto mito: el electorado de derecha evalúa positivamente la situación económica del país. Esto es en realidad, correcto. Pero, si bien el porcentaje que así la percibe —un 40 por ciento— es significativamente más alto que en la población total —sólo un 14,2 por ciento—, tenemos que un 44 por ciento del electorado de derecha es mucho menos entusiasta, e

incluso un 16 por ciento califica la situación económica negativamente. Y esto último no debe extrañar, en vista de las características socioeconómicas de los votantes de derecha que ya hemos señalado.

Gráfico N° 16

Población que se Autodefine como Derecha y Centro-Derecha (Según Evalúa la Situación Económica del País)



TOTAL PAIS

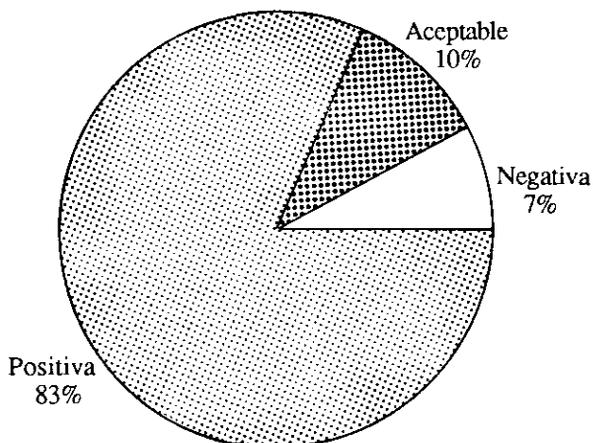
POSITIVA	: 14,2%
REGULAR	: 47,5%
NEGATIVA	: 37,9%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Sexto mito: el electorado de derecha evalúa positivamente el gobierno de Augusto Pinochet. Este no resultó ser un mito, sino verdad; un 83 por ciento de este grupo calificó de positiva la administración de Augusto Pinochet, en tanto que sólo lo hizo así un 43,5 por ciento de la población total (Véase el Gráfico N° 17). Aquí encontramos una variable clave que identifica claramente a este grupo de votantes y lo diferencia del resto de la población electoral.

Gráfico N° 17

Población que se Autodetiene
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Evalúa Gobierno de Pinochet)



TOTAL PAIS

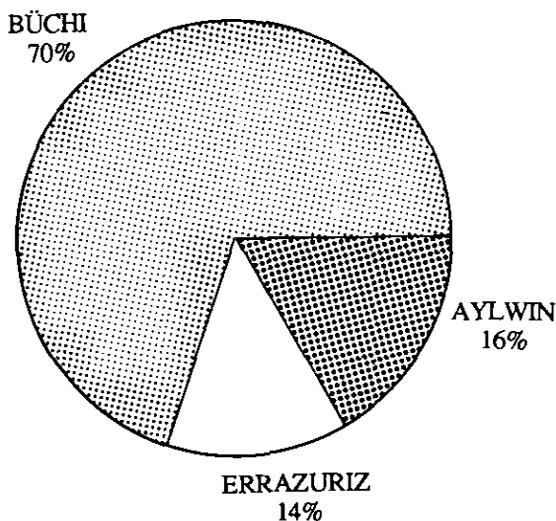
POSITIVA	: 43,5%
ACEPTABLE	: 19,8%
REGULAR	: 35,3%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Séptimo mito: el electorado de derecha votó por Büchi. En este caso es un mito cuya correspondencia con la realidad es relativa. En efecto, hubo una marcada tendencia en ese sentido: el 80 por ciento del grupo que se ubicó en ese sector del espectro político votó por Hernán Büchi, pero un 30 por ciento no lo hizo: Errázuriz captó un 14 y Aylwin un 16 por ciento del electorado que se autodefine de derecha o centro derecha. (Véase el Gráfico N° 18.)

Gráfico N° 18

Población que se Auíoddefine
como Derecha y Centro-Derecha
(Según Voto Diciembre 1985)



TOTAL PAIS

BÜCHI	: 28,7%
ERRAZURE	: 15,0%
AYLWIN	: 53,8%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

El último cuadro al que haré referencia (Cuadro N° 10) amplía un poco más lo anterior: se trata aquí de la votación estimada según la posición política del electorado. En el extremo izquierdo del cuadro tenemos la distribución del voto de los que se autodefinieron de derecha y de centro-derecha: 70 por ciento por Büchi, 14 por ciento por Errázuriz y 6 por ciento por Aylwin. En el Centro político Errázuriz logró una votación importantísima: un 34 por ciento; Büchi obtuvo un 19 por ciento y Aylwin un 47 por ciento; de tal manera que Aylwin no es mayoría en este grupo. El

voto de Aylwin está preponderantemente en la gente que se define de izquierda y de centro-izquierda, la cual se inclinó en forma virtualmente unánime por él: un 97 por ciento de ellos votó por Aylwin, un 2 por ciento por Errázuriz y un 1 por ciento por Büchi. Finalmente, en los independientes y en las personas sin posición política Aylwin logró una gran entrada; probablemente su éxito electoral radicó en este grupo, que fue justo donde Büchi perdió apoyo hacia el final. Y es este grupo el que se comporta de manera más parecida a la población en general.

Cuadro N° 10

Votación Estimada Según Posición Política

	Derecha		Izquierda	Independiente
	Centro-Derecha	Centro	Centro-Izquierda	Sin Posición
Büchi	70%	19%	1%	29%
Errázuriz	14%	34%	2%	18%
Aylwin	16%	47%	97%	53%

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Con estos datos finalizo, entonces, mi exposición sobre los resultados de este esfuerzo en el análisis de opinión pública chilena realizado por el CEP, que, creo, aporta una visión única de este importante proceso que llevó a la Presidencia de la República al candidato señor Patricio Aylwin Azocar. □

ESTUDIO

MAPA DE LAS CORRIENTES POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES GENERALES DE 1989*

Arturo Fontaine Talavera**
Harald Beyer***
y Luis H. Paúl****

Este estudio, basado en los resultados de las elecciones generales del 14 de diciembre de 1989 y de los estudios CEP-Adimark, constituye un intento de representación del estado actual de las corrientes políticas en Chile. El trabajo proporciona un perfil de estas corrientes que contribuye a explicar su voto en los recientes comicios. Mucha es la información que sobre dichas corrientes contiene este estudio. Ella incluye

* Transcripción revisada del análisis presentado en Seminario sobre las elecciones generales chilenas de 1989, que se llevo a cabo el día 4 de enero de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

** Licenciado en Filosofía en la Universidad de Chile; M.A. y M. Phil. en Filosofía en la Universidad de Columbia (EE. UU.). Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Director del Centro del Estudios Públicos.

*** Economista, Universidad de Chile. Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor de la Escuela de Economía y Administración, Universidad de Chile.

**** Ingeniero Civil, Pontificia Universidad Católica de Chile. M.B.A., Massachusetts Institute of Technology (M.I.T.) Investigador del Centro de Estudios Públicos y profesor de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

características demográficas, nivel de educación, percepción de los problemas del país, evaluación de diversas figuras políticas entre otras variables. En este contexto, el análisis efectuado es un aporte a la categorización de los temas consensuales (preocupaciones compartidas) y diferenciadores, (preocupaciones no compartidas) entre los distintos grupos políticos.

Dentro de este mismo esquema, se investiga la capacidad de las diversas colectividades políticas para encauzar la votación de las corrientes afines —o potencialmente afines— a dichas agrupaciones. Ello es de la mayor importancia para el desempeño futuro de estas colectividades, especialmente teniendo en consideración elecciones futuras, como la muy probable de alcaldes. Una interesante conclusión se refiere a la especial sensibilidad del electorado de izquierda frente a la opción política que se le presenta.

Sobre la base de la información recogida en la serie de encuestas CEP-Adimark realizadas a lo largo de los años 1988 y 1989, hemos intentado realizar un esbozo de las corrientes políticas en el Chile de hoy, preguntándonos dónde se sitúan, qué piensan y en qué medida han sido ellas realmente "captadas" por los partidos políticos en las elecciones del 14 de diciembre de 1989.

Se trata, sin duda, de un ejercicio difícil de hacer. Por una parte, la legislación electoral afecta de muchas maneras el mapa político, y el sistema que hemos ensayado esta vez es muy distinto de los esquemas electorales tradicionales chilenos. Por otro lado, ocurre que para la coalición que sustentaba la candidatura de Aylwin la elección parlamentaria estaba supeditada a una alianza política de carácter presidencial, donde confluían aproximadamente cuatro grupos políticos importantes, sin contar otros menores. En efecto, ese pacto no sólo estuvo sujeto a la voluntad de maximizar el voto por partido sino a maximizar una alianza para una campaña presidencial, y ello, sin lugar a dudas, constituyó un factor decisivo en la estructuración de las candidaturas a senadores y diputados de la Concertación. Significó, por ejemplo, que el Partido por la Democracia (PPD), miembro de la Concertación, sólo presentó seis candidatos a senador, en circunstancias que el partido Renovación Nacional, que integraba el pacto Democracia y Progreso, postuló dieciséis. En las

circunscripciones en que el PPD no llevó candidatos, que eran muchas, sus partidarios, si deseaban optar por una alternativa de izquierda, estaban obligados a apoyar al Partido Amplio de Izquierda Socialista (PAIS), lo cual desfiguraba el perfil del partido frente a los votantes. En cambio el pacto Democracia y Progreso, que sólo agrupaba a dos colectividades —Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI)— permitía que ambas tuviesen una exposición mucho mayor ante el público y les daba la posibilidad de establecer matices entre sí. Además, la elección presentó ciertas características de plebiscito, en parte heredadas del año 1988, y, en ese sentido, tuvo alguna similitud con la elección del año 1973, la que, de modo paradójico, también se planteó como un intento de derribar constitucionalmente al Presidente en ejercicio, en aquel entonces Salvador Allende, por la vía de la obtención de los dos tercios de los escaños parlamentarios. En forma análoga al año 1973, en diciembre pasado hubo dos grandes bloques, y siempre que esto ocurre, como lo revelan distintos estudios, se observa una tendencia a que el bloque menor se acerque al 40 por ciento de los votos. Enfrentadas dos grandes opciones, la gente no desea que se produzca una enorme mayoría en un solo lado y esta resistencia hacia el que se percibe ganador tiende a equilibrar los votos, evitando la abrumadora victoria de un sector.

Podríamos suponer, para efecto de nuestro análisis, que las corrientes políticas son el río y los partidos son canales que tratan de encauzar estas corrientes, lo que evidentemente no siempre logran hacer o sólo consiguen a medias. Expresado en otros términos, en un lenguaje más económico, podríamos decir que existe un mercado segmentado que las distintas empresas o partidos políticos tratan de captar. El que los partidos políticos logren, en definitiva, capturar dichos mercados dependerá de sus "estrategias de venta" y del "producto" que ofrecen. Nosotros, entonces, hemos intentado dilucidar cómo se produjo ese proceso y dónde están representadas en la votación estas corrientes, cuyo perfil también vamos a examinar. Ahora bien, una de las corrientes no proviene de un sector político-ideológico específico, sino que está conformada por personas que se autocalifican de independientes, quienes, llegado el momento de votar, sin embargo, se inclinan por alguien y, por tanto, debemos reasignarlas dentro de alguna de las otras corrientes.

Cabe señalar, asimismo, que aquí se consideran los "votos" y no las personas que resultaron elegidas. Todo sistema electoral es un mecanismo de transformación de votos en escaños, es un filtro; pero en este caso son los votos los que importan, ya que son éstos los que determinan el grado efectivo de apoyo de un grupo político determinado. Sin embargo, la forma

en que los candidatos y los partidos se organizan con el objeto de obtener el o los escaños, según sea el caso, incide en la votación, de manera que el análisis no está exento de complicaciones. Por otra parte, este puente que procuramos establecer entre la información que tenemos sobre las corrientes políticas y los sufragios obtenidos por los partidos nos obliga a centrar nuestro análisis sólo en aquellos distritos donde realmente es posible medir esta canalización de las corrientes por parte de las agrupaciones políticas, pues a nivel nacional no lo podemos hacer por lo que ya hemos señalado. Con sólo seis candidatos a senadores, naturalmente, el PPD queda subrepresentado a nivel nacional. Entonces la pregunta es qué va a ocurrir cuando el PPD compita en forma independiente. Y lo que uno podría pensar que va a ocurrir en el futuro, se modifique o no la ley electoral, puede emerger de análisis como éste u otros similares sobre las fuerzas relativas de los distintos sectores políticos.

De acuerdo a lo expuesto, primero vamos a identificar estas corrientes políticas, luego procuraremos ubicarlas en el plano de las elecciones parlamentarias y, en tercer lugar, volviendo a las encuestas, haremos una reseña del perfil político de cada una de ellas.

1 Las Corrientes Políticas

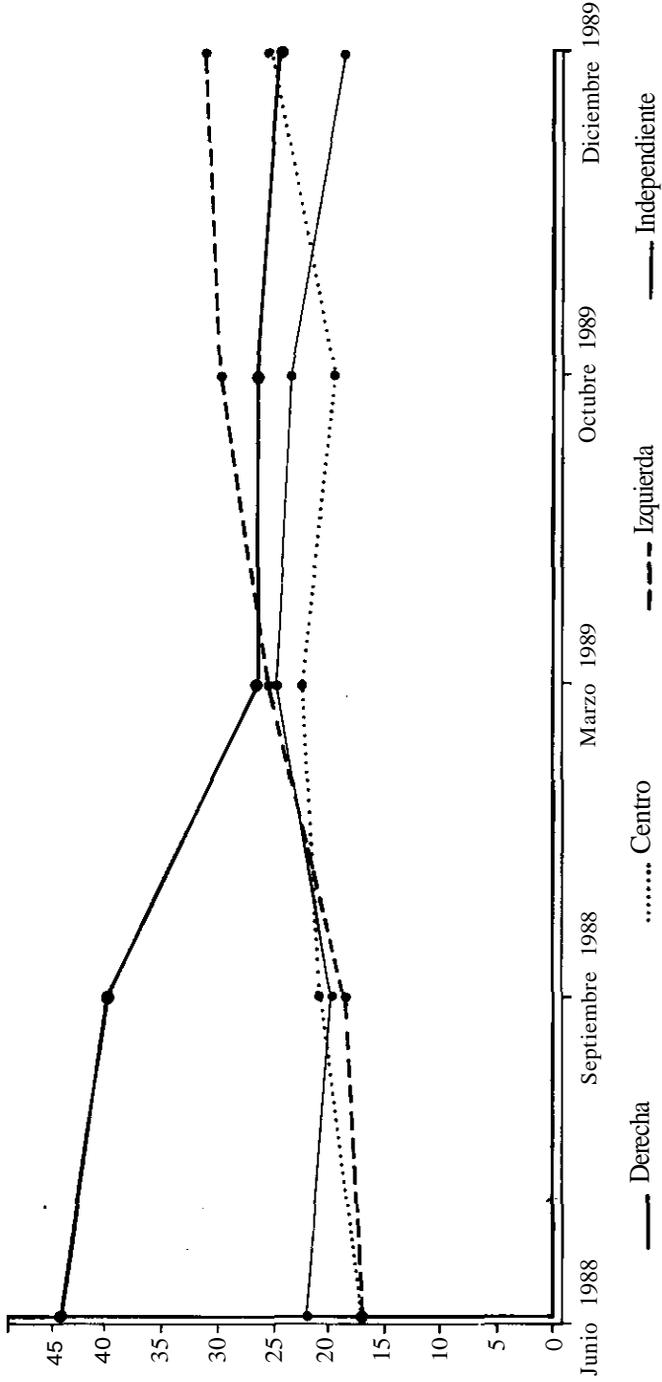
En esta primera parte repetiremos algo de lo que ya nos ha mostrado Roberto Méndez sobre las tendencias políticas.¹ El Gráfico N° 1 nos indica cómo evolucionaron entre los meses de junio de 1988 y diciembre de 1989 las distintas corrientes políticas. Obsérvese cómo disminuye el grupo de independientes conforme el proceso político se va normalizando y cómo la izquierda tiende a crecer a medida que se va abriendo el debate político.

El Gráfico N° 2 nos muestra la posición política de los chilenos a diciembre de 1989, en vísperas de las elecciones de Presidente y del Congreso y corresponde al último punto del gráfico anterior. Así quedaron las distintas tendencias al momento de las elecciones del 14 de diciembre de 1989. Lo que queremos analizar es qué partidos lograron encauzarlas y captar su votación. Naturalmente, esto exige analizar a los independientes y asignarlos a algunas de las agrupaciones que aparecen en el gráfico.

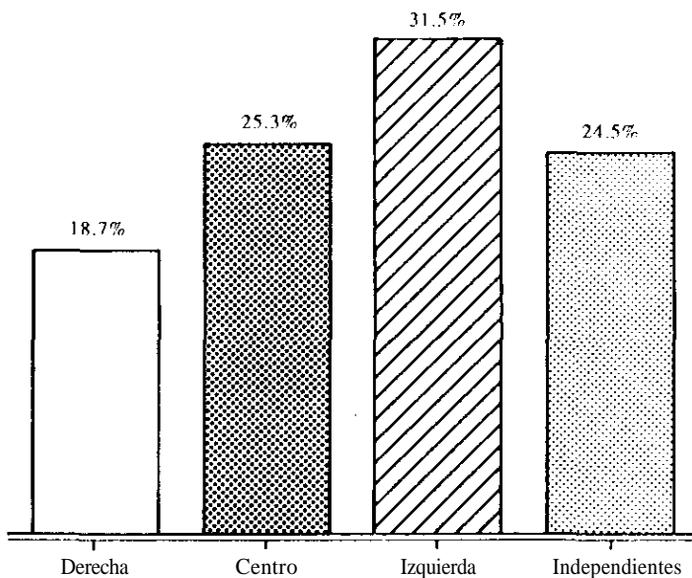
¹Roberto Méndez, "La Opinión Pública y la Elección Presidencial de 1989" en esta misma edición de *Estudios Públicos*.

Gráfico N° 1

Evolución de las Posiciones Políticas de los Chilenos



Fuente: Estudios CEP-Adimark.

Gráfico N° 2**Posición Política de los Chilenos**
(Diciembre 1989)

Fuente: Estudio CEP Adimark, diciembre 1989.

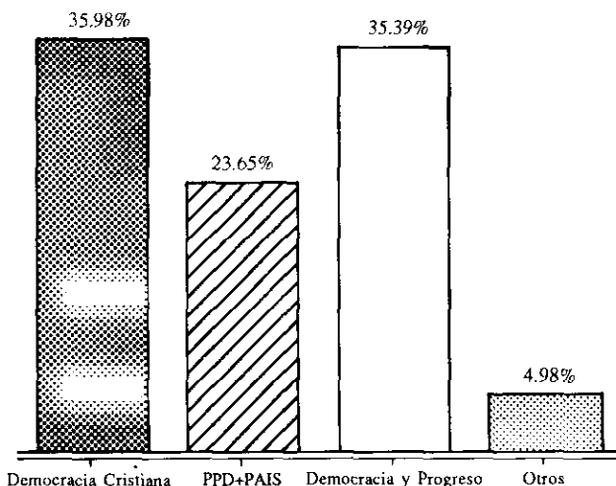
2 Las Corrientes Políticas y las Elecciones Parlamentarias

Analicemos a continuación el resultado de los escrutinios, la forma en que efectivamente se distribuyeron los votos. Primero examinamos aquellas circunscripciones senatoriales en las que el pacto de la Concertación presentaba un candidato demócratacristiano y uno del Partido por la Democracia (PPD). Luego repetimos el ejercicio para las circunscripciones en las que iba un candidato demócratacristiano y uno del PAIS. En todas estas circunscripciones fueron sumados los votos del PPD y los del PAIS, produciéndose el resultado que se observa en el Gráfico N° 3. Véase la fuerza que tiene Democracia y Progreso en ese esquema. Sin embargo, si separa-

mos el ejercicio anterior y sólo vemos el resultado de la izquierda en las circunscripciones en las que el candidato que la representa es un PAIS o uno independiente de izquierda —como M. Elena Carrera, que es claramente de izquierda aunque no estuviese en el PAIS, o Mario Palestro en el caso de candidatos a diputados— se da entonces la distribución que se aprecia en el Gráfico N° 4. Obsérvese la merma sensible que se produce en la votación de izquierda; qué incapacidad tiene esa estructura para capturar la corriente de izquierda, que es relativamente la mas fuerte en este país. Es decir, una estructura como la del PAIS desfavorece a la izquierda. Cabe notar, asimismo, que esta agrupación, en general, sólo se presentó en zonas relativamente favorables para la izquierda, y, por tanto, la representación que el PAIS alcanza en esta votación es, teóricamente, superior al promedio nacional que eventualmente habría obtenido, de llevar candidatos en todas las circunscripciones.

Gráfico N°3

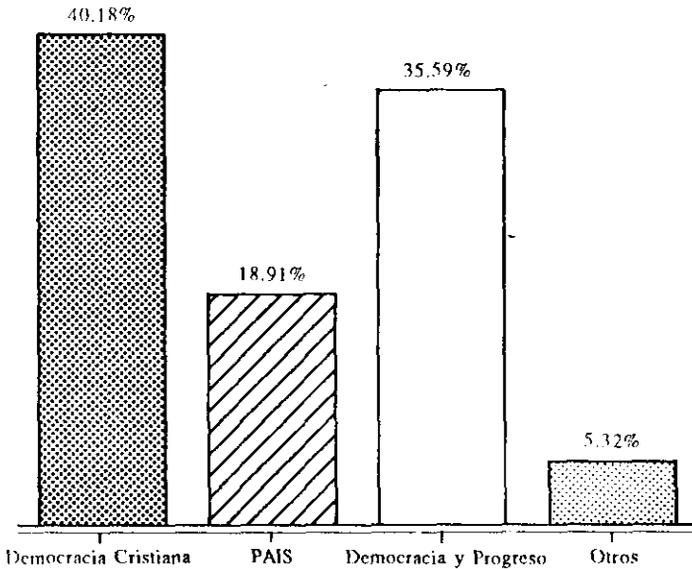
Resultados Electorales Senatoriales por Grupo Político



Fuente: Registro Electoral.

Gráfico N° 4

Resultado Senatorial Ponderado

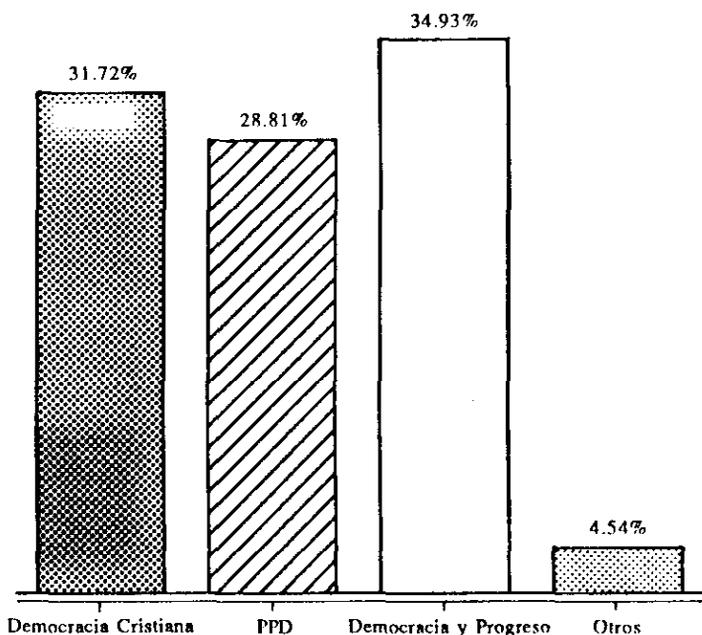


Fuente: Registro Electoral.

El Gráfico N° 5 muestra el resultado senatorial ponderado sólo de las circunscripciones en las cuales van candidatos DC y PPD, con la excepción de la circunscripción N°15. Aquí se mantiene constante una vez más la votación del pacto Democracia y Progreso y, de otra parte, tenemos que el PPD recobra o encauza el voto de los sectores de izquierda y centro izquierda.

Gráfico N° 5

Resultado Senatorial Ponderado



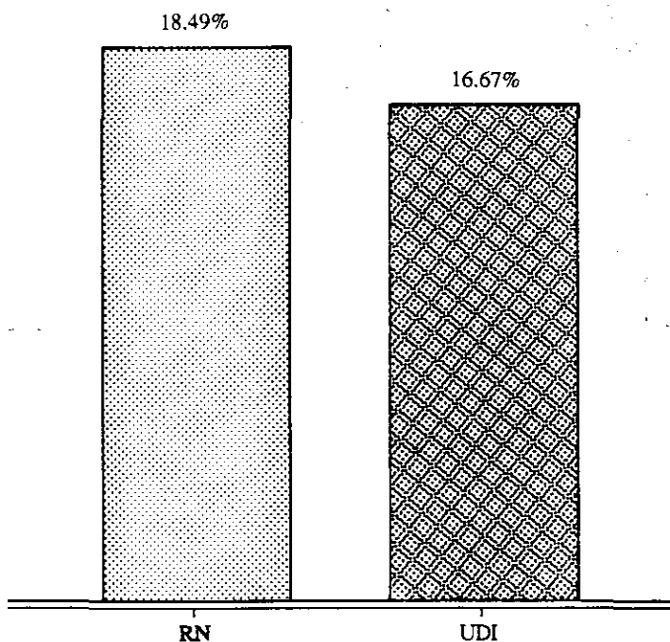
Fuente: Registro Electoral.

Los independientes son captados en un porcentaje significativo por la alianza Democracia y Progreso, lo cual, por lo demás, se desprende, como veremos más adelante, de los perfiles valóricos que emergen de la encuesta. Por cierto, no estamos en un terreno de certidumbres sino de hipótesis posibles o verosímiles. Digamos, con todo, que da la impresión que la izquierda tiene un espacio importante en el país en tanto se sitúe en una posición de centro izquierda, y que su fuerza disminuye notoriamente en la medida que adopta una postura más dura. Más adelante analizaremos este perfil y lo que habría detrás de estas diferencias en la izquierda.

A continuación están los resultados de las elecciones de diputados. El Gráfico N° 6 señala lo que ocurrió entre Renovación Nacional y la UDI en los distritos en que compitieron y que representan un 50,3 por ciento de los votos del país. El Gráfico N° 7 indica, en cambio, los votos que obtuvieron la Democracia Cristiana y el PPD en los 18 distritos en que compitieron y que corresponden al 30,6 por ciento de los votos emitidos.

Gráfico N° 6

Votación de Renovación Nacional y UDI
en las Elecciones de Diputados en los
26 Distritos en que Compitieron

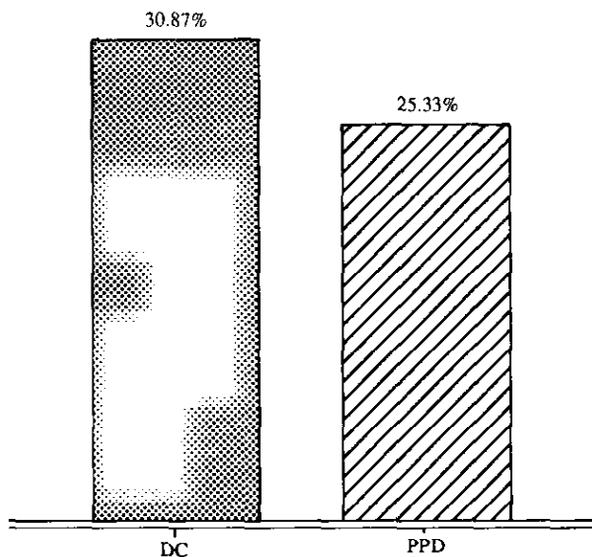


Nota: RN obtiene mayor votación que la UDI en 14 de los 26 distritos. UDI obtiene mayor votación que RN en 12 de los 26 distritos.

Fuente: Registro Electoral.

Gráfico N° 7

Votación de Democracia Cristiana y PPD
en las Elecciones de Diputados en los
18 Distritos en que Compitieron



Nota: DC obtiene mayor votación que el PPD en 13 de los 18 distritos. PPD obtiene mayor votación que la DC en 5 de los 18 distritos.

Fuente: Registro Electoral.

3 La Encuesta y los Perfiles de las Distintas Corrientes Políticas

A fin de obtener perfiles más precisos, hemos desglosado las cuatro corrientes políticas señaladas en un comienzo en seis vertientes o categorías: derecha, centro derecha, centro, centro izquierda, izquierda e independientes. Veamos ahora cuáles son los rasgos generales de los grupos que conformarían cada una de estas seis corrientes, sobre la base de la información recogida en las distintas encuestas:

Derecha:

- está en todas las edades, pero tiene la mayor proporción del grupo de 65 o más años de edad;
- es, después de los independientes, el sector que tiene menos educación;
- en diciembre de 1989, representaba el 8,5 por ciento de la población;
- se distribuye de manera relativamente uniforme en todos los estratos sociales;
- está en todo el país, aunque se concentra levemente en la zona central;
- tiene simpatizantes en todas las ocupaciones, profesiones o actividades laborales;
- tiene una proporción de simpatizantes de sexo femenino superior al promedio;
- su principal preocupación es la salud;
- al que mejor evaluaban, en diciembre de 1989, era a Hernán Büchi (colocándole una nota promedio de 5,9) y luego a Augusto Pinochet (con una calificación promedio de 5,7);
- la influencia excesiva del Partido Comunista, las protestas y desórdenes eran los principales riesgos que asociaban al gobierno de Aylwin;
- un 43,6 por ciento pensaba que la actual situación económica era buena;
- un 73,7 por ciento manifestó que votaría por Hernán Büchi.

Centro Derecha:

- está en todas las edades, con mayor preponderancia en el grupo de 35-44 años;
- su nivel de educación corresponde a la del promedio;
- representaba a diciembre un 10,3 por ciento de la población;
- se distribuye en todos los estratos sociales;
- está en todos el país;
- tiene la mayor proporción de empleados en relación a otros grupos;
- su distribución por sexo es como la del promedio del país;
- sus preocupaciones son salud y educación;

- evalúan mejor a Büchi con una nota promedio de 5,5, luego a Errázuriz y Pinochet (4,9);
- la influencia excesiva del PC y en menor proporción las protestas y desórdenes eran los riesgos asociados a un gobierno de Aylwin;
- un 34,15 por ciento creía que la actual situación económica era positiva;
- un 56,2 por ciento manifestó que votaría por Hernán Büchi.

Centro:

- está en todas las edades, siendo la estructura etárea del grupo como la del promedio del país;
- es el grupo con mayor educación;
- representaba a diciembre un 25,3 por ciento de la población;
- se distribuye en todos los estratos sociales;
- la distribución por sexo es igual al promedio nacional;
- está en todo el país, tanto geográfica como demográficamente;
- tiene simpatizantes en todas las ocupaciones;
- su mayor preocupación es salud, luego educación;
- al que mejor evalúan es a Aylwin con una nota promedio de 5,1, y a continuación a Frei Ruiz-Tagle, 4,9.
- la influencia excesiva del PC y un conflicto con las FF.AA. eran los principales riesgos asociados al gobierno de Aylwin;
- un 11,7 por ciento pensaba que era buena la actual situación económica y un 29,5 por ciento que era mala;
- un 41,4 por ciento manifestó que votaría por Aylwin y un 29 por ciento por Errázuriz.

Centro Izquierda:

- está en todas las edades, aunque predomina el grupo de 18-34 años;
- su nivel de educación es muy similar a la de la centro derecha;
- representaba a diciembre un 16,2 por ciento de la población;
- se distribuye en todos los estratos sociales, igual que la población total;
- claramente, es un grupo con predominio de hombres;

- están en todo el país, levemente cargados hacia el Sur;
- es baja la proporción de dueñas de casa comparada con el promedio;
- sus preocupaciones están en salud y educación;
- evalúan mejor a Aylwin con una nota promedio de 6,3 y luego, a Frei Ruiz-Tagle, 5,4;
- un conflicto con las FF. AA. y la inflación son los riesgos asociados a un gobierno de Aylwin;
- un 5,0 por ciento sostenía que la actual situación económica era positiva y un 5,4 por ciento que era negativa;
- un 91 por ciento manifestó que votaría por Aylwin.

Izquierda:

- claramente los jóvenes son la primera fuerza en este grupo, un 56 por ciento tiene entre 18 y 34 años;
- su educación es como la del promedio;
- representaba a diciembre un 15,3 por ciento de la población;
- se distribuye en todos los estratos sociales, aunque es levemente superior al promedio en el estrato bajo;
- la distribución por sexo está levemente cargada hacia los hombres;
- está en todo el país, tanto geográfica como demográficamente;
- tiene simpatizantes en todas las ocupaciones;
- su mayor preocupación es salud, luego sueldos;
- al que mejor evalúan es a Aylwin, con una nota promedio de 6,4, y luego a Ricardo Lagos, 5,8;
- un conflicto con las FF.AA. y la influencia excesiva de A. Pinochet son los principales riesgos asociados al gobierno de Aylwin;
- un 3,4% pensaba que era buena la actual situación económica y un 54,8 por ciento que era mala;
- un 96 por ciento manifiesta que votaría por Aylwin.

Independientes:

- está en todas las edades;
- es el grupo con el menor nivel educacional;
- representaba a diciembre un 24,5 por ciento de la población;

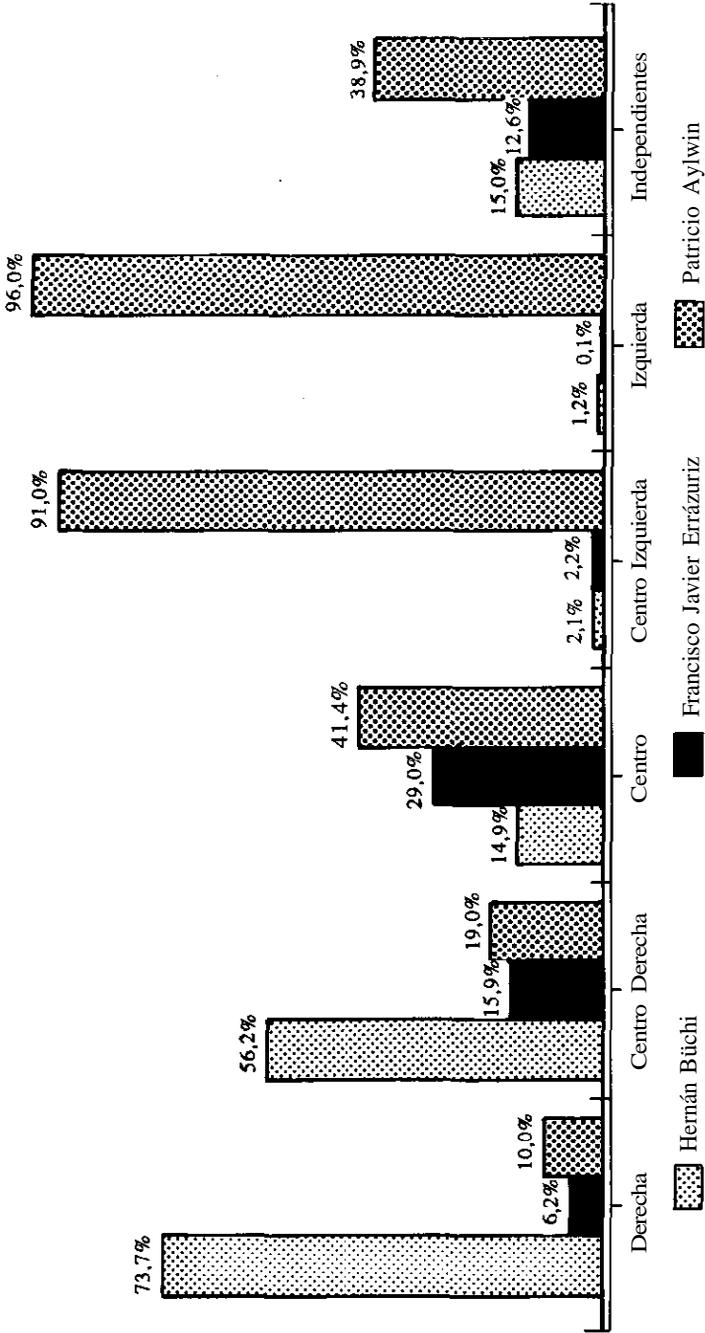
- se distribuye en todos los estratos sociales;
- claramente, es un grupo con predominio del sexo femenino;
- está en todo el país, levemente cargado hacia el Norte;
- tiene una alta proporción de dueñas de casa y pensionados;
- sus preocupaciones son salud y sueldos;
- evalúan mejor a Aylwin, con una nota promedio de 5,1, luego a Frei Ruiz-Tagle, 4,9;
- la influencia excesiva del PC y las protestas y desórdenes son los riesgos asociados a un gobierno de Aylwin;
- un 10,2 por ciento pensaba que la actual situación económica era positiva y un 35,8 por ciento que era negativa;
- la primera mayoría en términos de preferencia electoral fue para Patricio Aylwin.

El Gráfico N° 8 nos muestra cuáles eran las preferencias electorales al interior de cada una de estas corrientes políticas en los días previos a la elección presidencial.

En la derecha Büchi obtiene un 73,7 por ciento, en la centro derecha baja a un 56,2 por ciento y en el centro, donde es derrotado por Errázuriz, cae drásticamente a un 14,9 por ciento. Asimismo, obsérvese que los porcentajes que obtiene Büchi en el centro y en el grupo de los independientes son muy similares: 14,9 y 15 por ciento respectivamente. Errázuriz, en cambio, alcanzó un porcentaje mayor en el centro —un 29 por ciento— que entre los independientes —12,6 por ciento—; y Aylwin obtuvo un 41,4 por ciento entre los votantes que se identificaban con el centro político y un 38,9 por ciento entre los independientes.

En lo que respecta a la izquierda y la centro izquierda, vemos que el grueso del electorado de Patricio Aylwin se concentra en estos dos grupos, y éste aparece como uno de los grandes temas del futuro: hasta qué punto la Democracia Cristiana va a poder retener esta votación que se inclinó nítida y abrumadoramente por Aylwin, porque ni en el centro ni en el grupo de independientes la intensidad de las preferencias es tan marcada; además, hay que tener en cuenta que los independientes son bastante volátiles.

Gráfico N° 8
Intención de Voto



Fuente: Estudio CEP-Adimaik, diciembre 1989

Veamos ahora más en detalle qué hay detrás de estos resultados; primero, en términos de los principales temores frente a la posibilidad de un gobierno u otro, desde la perspectiva de las distintas corrientes políticas. Las principales aprensiones ante un gobierno de Patricio Aylwin (Véase el Cuadro N° 1) son las mismas para la derecha y centro derecha, si bien hay variaciones en los porcentajes: primero, influencia excesiva del Partido Comunista; segundo, protestas y desórdenes, y, en tercer lugar, inflación. Es decir, hasta ahí la derecha y la centro derecha presentan las mismas inquietudes respecto de un gobierno de Patricio Aylwin. Para quienes se ubican en el centro del espectro político, también el principal temor es la excesiva influencia del Partido Comunista. Pero el segundo mayor temor es un conflicto con las Fuerzas Armadas. Por tanto aquí se produce un cambio en relación a los otros dos grupos. Y los temores vuelven a cambiar tanto en la centro izquierda como en la izquierda: el primero, para ambas, es un conflicto con las Fuerzas Armadas; luego la inflación ocupa un segundo lugar para la centro izquierda y un tercero para la izquierda. Los temores de los independientes, en cambio, se asemejan más a los de la derecha, centro derecha y centro que a los de la izquierda. En efecto, da la impresión que la centro izquierda e izquierda tienen un perfil diferente, siendo menor la proporción de independientes que fluye hacia ellos.

Los mayores temores frente a un gobierno de Büchi son en la derecha las protestas y desórdenes, temor que, generalmente, no es asociado a un candidato conservador; la segunda aprensión es la excesiva influencia de Augusto Pinochet, y en tercer lugar, la inflación. Curiosamente, la inflación sigue siendo una preocupación en un eventual gobierno de Büchi. La centro derecha percibe, en primer y segundo lugar, iguales temores, pero en el tercero están los bajos sueldos. Las opiniones ambivalentes de estos sectores políticos respecto de Augusto Pinochet resultan difíciles de interpretar. Podría aventurarse que la imagen positiva de Augusto Pinochet es en estos sectores una nota al pasado, pero, al mismo tiempo, hay voluntad de que no se prolongue su influencia en el futuro. Si bien sólo son conjeturas, da la impresión que la influencia de Augusto Pinochet hacia adelante es vista en forma negativa y, sin perjuicio de eso, sin embargo, se le pondría buena nota en tanto se trata de una figura histórica. Las aprensiones más importantes del centro son las mismas de la centro derecha, pero el orden de las dos primeras aparece invertido. Así, desde el centro hacia la izquierda, e inclusive para los independientes, el primer temor es la excesiva influencia de Augusto Pinochet. En la centro izquierda y en la izquierda, por otra parte, la segunda inquietud en importancia son las violaciones de los derechos humanos. Obviamente, estas son las dos

variables que están más presentes en la centro izquierda y la izquierda, y más aún parecen estar correlacionadas. Los independientes sienten idénticos temores que las personas del centro político —con variaciones sólo en los porcentajes— y no aparecen muy distantes de la centro derecha.

Cuadro N° 1
Principales Temores Frente al Gobierno de Aylwin
(%)

Derecha	
1) Influencia Excesiva del Partido Comunista	50
2) Protestas y Desórdenes	47
3) Inflación	26
Centro Derecha	
1) Influencia Excesiva del Partido Comunista	53
2) Protestas y Desórdenes	34
3) Inflación	32
Centro	
1) Influencia Excesiva del Partido Comunista	40
2) Conflicto con las Fuerzas Armadas	40
3) Inflación	30
Centro Izquierda	
1) Conflicto con las Fuerzas Armadas	49
2) Inflación	27
3) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	27
Izquierda	
1) Conflicto con las Fuerzas Armadas	61
2) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	30
3) Inflación	27
Independientes	
1) Influencia Excesiva del Partido Comunista	35
2) Protestas y Desórdenes	34
3) Conflicto con las Fuerzas Armadas	31

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Cuadro N° 2**Principales Temores Frente al Gobierno de Büchi**

(%)

Derecha	
1) Protestas y Desórdenes	43
2) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	27
3) Inflación	22
Centro derecha	
1) Protestas y Desórdenes	42
2) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	37
3) Bajos Sueldos	24
Centro	
1) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	47
2) Protestas y Desórdenes	35
3) Bajos Sueldos	21
Centro izquierda	
1) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	53
2) Violaciones de los Derechos Humanos	29
3) Protestas y Desórdenes	26
Izquierda	
1) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	48
2) Violaciones de los Derechos Humanos	34
3) Bajos Sueldos	27
Independientes	
1) Influencia Excesiva de Augusto Pinochet	42
2) Protestas y Desórdenes	33
3) Bajos Sueldos	20

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989

Analizamos también en la encuesta la capacidad de los en ese entonces candidatos Aylwin y Büchi para abordar tres conflictos eventuales. Estos eran "Conflicto con el Comandante en Jefe", "Subversión del Orden Público con Paros, Protestas y Desórdenes" y "Una Crisis Económica con Graves Efectos en Chile" y los resultados se presentan en los cuadros N°s 3, 4, y 5, respectivamente. La baja capacidad atribuida a Hernán Büchi para resolver una crisis económica es, tal vez, el antecedente más sorprendente.

Cuadro N° 3

Candidato que Manejaría Mejor si Fuera Presidente un Conflicto con las Fuerzas Armadas

(%)

	Derecha	Centro Derecha	Centro	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente
H. Büchi	73,9	71,0	40,0	21,7	17,0	35,3
F. J. Errázuriz	9,1	9,4	23,4	4,2	2,7	12,3
P. Aylwin	14,1	17,4	32,3	68,6	77,5	32,8

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre, 1989.

Cuadro N° 4

Candidato que Manejaría Mejor si Fuera Presidente una Subversión del Orden con Paros, Protestas y Desórdenes

(%)

	Derecha	Centro Derecha	Centro	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente
H. Büchi	69,9	60,8	22,0	6,1	4,9	20,9
F. J. Errázuriz	7,9	11,9	23,6	2,1	1,4	11,6
P. Aylwin	17,0	23,5	45,4	88,8	90,4	42,9

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Cuadro N° 5**Candidato que Manejaría Mejor si Fuera Presidente una
Crisis Económica con Graves Efectos en Chile**

(%)

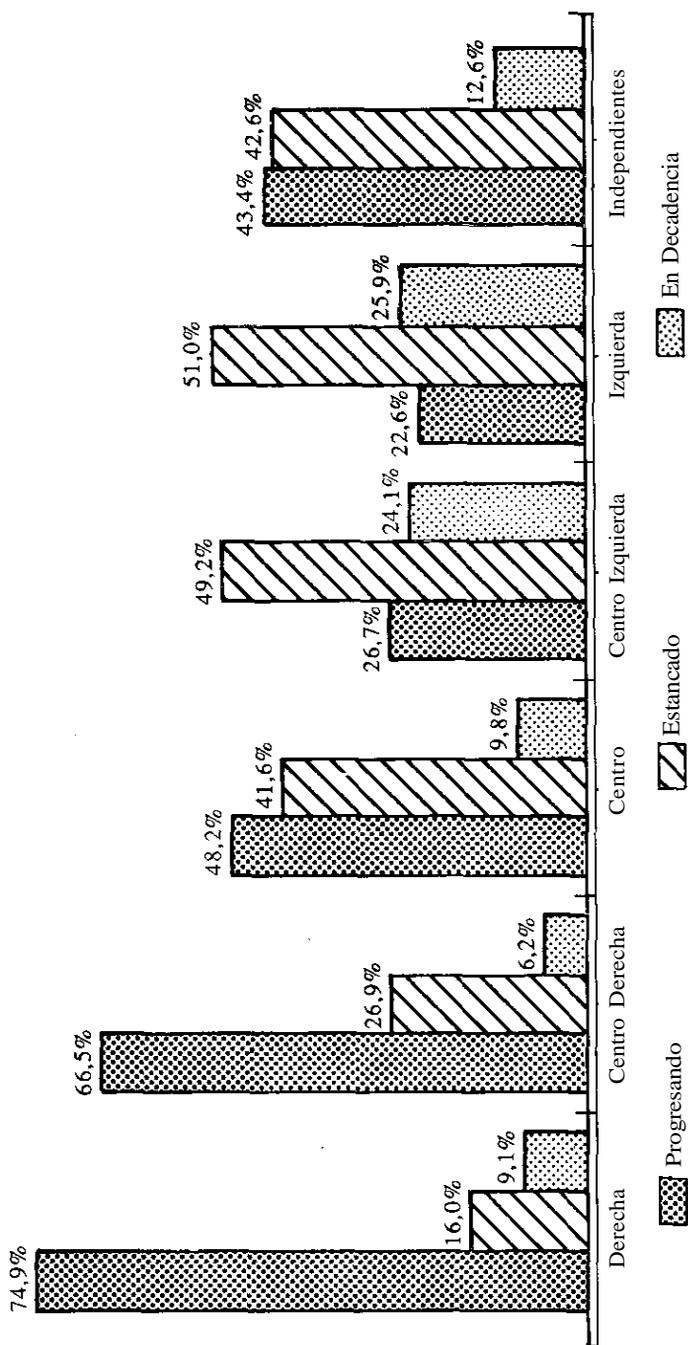
	Derecha	Centro Derecha	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente	
H. Büchi	71,5	62,3	27,5	10,3	4,2	24,4
F. J. Errázuriz	13,7	13,7	30,4	9,0	4,0	18,4
P. Aylwin	12,1	20,8	37,7	78,5	88,4	35,9

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

En el estudio de Opinión Pública se indagó también la percepción que los chilenos tenían de la situación del país. Concretamente se preguntó: ¿cree usted que en el momento actual Chile está progresando, estancado o en decadencia? Es una interrogante sobre la situación global de Chile, y vean ustedes cómo la visión positiva del país cae desde la derecha hacia el centro. (Véase Gráfico N° 9.) Si hacemos una curva de la respuesta "está progresando", observamos que ésta claramente va cayendo hacia la izquierda hasta llegar a los independientes, donde la curva toma una dirección ascendente. Si uno tuviese que ubicar a los independientes, lo haría cerca del centro.

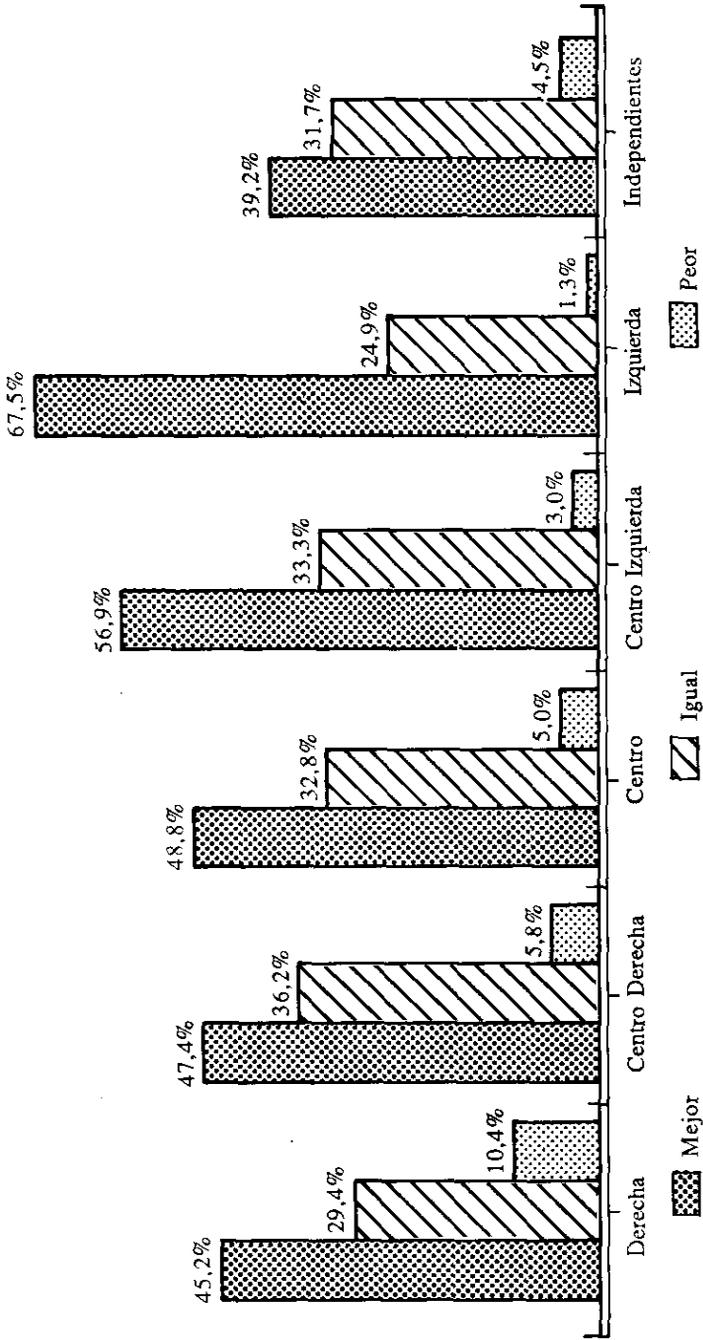
En relación con los independientes, es necesario tener en cuenta que éstos no se pueden asignar todos a una sola comente. Según el tema, se inclinan más hacia un lado u otro. En este caso tienen un perfil similar a las personas que se definen de centro, y la visión de que hay una situación de estancamiento es relativamente alta en el centro, en la centro izquierda, en la izquierda y en los independientes. En la pregunta sobre la situación económica del país (Véase Gráfico N° 10), la respuesta "buena" de nuevo produce esa curva descendente hacia la izquierda y la visión negativa sube hacia la izquierda, quebrándose al llegar a los independientes. El perfil de estos últimos, como nuevamente puede apreciarse, no es muy lejano al del centro.

Gráfico N° 9
¿Cree Usted que en el Momento Actual Chile está Progresando, Estancado o en Decadencia?



Fuente: Estudio CEP-Adimark, diciembre 1989

Gráfico Nº 10
Apreciación Situación Económica Actual



Fuente: Estudio CEP-Adimark, diciembre 1989

Veíamos anteriormente que en todas las corrientes políticas están representados los diversos estratos sociales, de modo que las evaluaciones de la izquierda responderían más bien a una apreciación ideológica que "real".

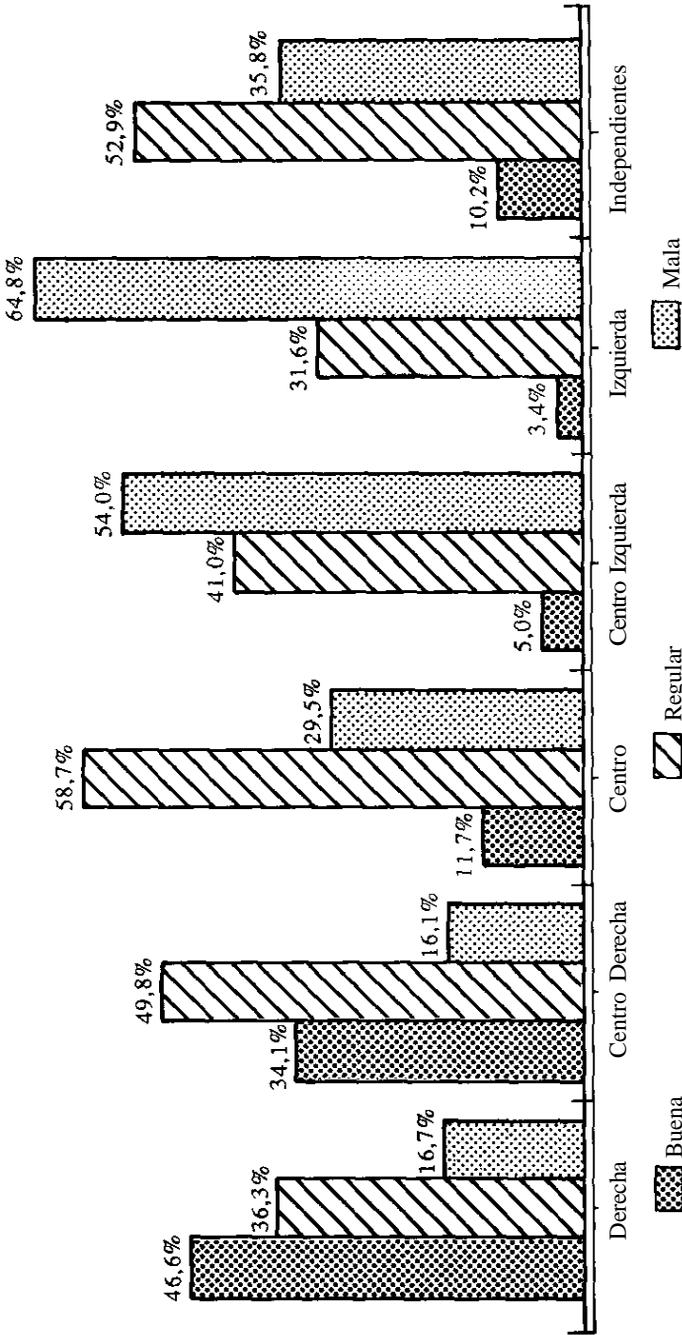
Esto, por lo demás, siempre ha sido así, como lo demuestran, entre otros, los estudios de Arturo Valenzuela sobre la votación chilena.² Las percepciones políticas del electorado no expresan o acusan necesariamente una situación personal. La derecha siempre ha tenido votos en los estratos más modestos. Las posiciones políticas no son el mero resultado de cómo viven los individuos en relación a otros grupos y, a su vez, en lo que respecta a cómo está o va a estar la gente. Las personas tienden a tener una visión mucho más positiva de sí mismas que del conjunto. Este es un país en el que la gente no se mueve, directamente, por intereses sino por consideraciones políticas; podríamos decir que los intereses se mediatizan a través de un pensamiento.

En atención a las expectativas que existen respecto del próximo gobierno de Aylwin, resulta interesante conocer cómo perciben el futuro las distintas corrientes políticas. De acuerdo a lo que observamos en el Gráfico N° 11, el país estaría en una especie de explosión, a mi juicio peligrosa, de optimismo: todos vamos a estar increíblemente mejor al término del año 1990. Es algo en realidad impresionante, particularmente en la izquierda y centro izquierda. Los independientes son más cautos. Con todo, hay que pensar que la percepción de triunfo de los aylwinistas era muy grande, y que ésta era incluso bastante común en otros sectores. Luego vamos a mostrar lo que opinaban quienes votaban por Büchi, y veremos que en gran medida el triunfo de Aylwin estaba internalizado.

Pasamos ahora a los asuntos que más preocupan a los distintos grupos políticos. (Cuadro N° 6.) Al momento de hacer un desglose de éstos, advertimos que ellos se dividían nítidamente en dos grupos: de una parte hay tópicos que preocupan a toda la población, y que por eso los hemos llamado "temas consensuales", y, de otra, están los "temas diferenciadores", que si bien no importan tanto como los anteriores, son los que justamente particularizan a los distintos grupos políticos.

² Véase Arturo Valenzuela, "Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un Gobierno Parlamentario", *Estudios Públicos*, 18 (Otoño 1985), pp. 100-105.

Gráfico N° 11
 ¿Cómo Cree que Será su Situación Económica en un Año más?



Fuente: Estudio CEP-Adimarc, diciembre 1989

Cuadro N° 6

Temas en Cuya Prioridad Existe Consenso entre Distintos Grupos Políticos (%)

	Derecha	Centro Derecha	Centro Izquierda	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente
Salud	63	59	61	60	58	56
Educación	43	52	49	55	47	46
Sueldos	43	47	45	47	44	44
Empleo	37	38	42	44	40	39
Pobreza	23	28	27	29	35	27
Vivienda	22	20	23	19	22	24

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Los temas consensuales son los de salud, educación, sueldos, empleo, pobreza y vivienda. Obsérvese en el Cuadro N° 6 cuán similares son las evaluaciones básicas para estos seis grandes temas. Naturalmente, tal vez existan discrepancias entre las distintas tendencias políticas en lo que concierne a las soluciones previstas, pero da la impresión, por lo que hemos detectado en encuestas anteriores, que hay una enorme ignorancia y confusión en la población respecto de cuáles son las medidas concretas que se van a adoptar para cada uno de esos problemas. En efecto, este es un país que todavía no está dividido claramente en torno a políticas precisas.

Cuadro N° 7

Temas en cuya Prioridad Existen Diferencias entre
Distintos Grupos Políticos
(%)

	Derecha	Centro Derecha	Centro Izquierda	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente
Asaltos y Robos	26	20	17	19	33	24
Protestas y Desórdenes	20	16	16	15	10	20
Inflación	17	14	14	11	8	13
Derechos Humanos	6	7	5	1	2	6

Fuente: Estudio CEP-Adimark. Diciembre 1989.

Sin embargo, las diferencias que se producen en la jerarquización de los cuatro problemas que caen en importancia relativa son especialmente significativas, por ser justamente los temas donde hay divergencias (Véase el Cuadro N° 7). En una campaña quizás son esos los temas que pueden dar más votos. Véase cómo la priorización de los independientes y la centro derecha es bastante similar: asaltos y robos, inflación, derechos humanos y, al final, protestas y desórdenes. El tema de los derechos humanos, que en la derecha aparece en último lugar con el 6 por ciento, salta al primer lugar para la izquierda y la centro izquierda. Pero la intensidad es notoriamente mayor en la izquierda, es decir, los derechos humanos es un tema mucho más fuerte, más intenso, para este grupo que para la centro izquierda. Y ahí, sin duda, se advierte una de las escisiones que hay al interior de la izquierda. En estos momentos existe una izquierda con una fuerte carga testimonial para la que el tema de los derechos humanos es prioritario, y quiere se haga un enjuiciamiento histórico de lo acontecido en esa materia. Y existe una izquierda que dando gran importancia a este tema, adopta al respecto una actitud más calmada, más fría, más dispuesta a privilegiar la estabilidad institucional y el tránsito pacífico a la democracia.

Una de las diferencias tal vez más notables entre la derecha y la centro derecha es la valoración relativa de los derechos humanos. Esto significa que la alianza Democracia y Progreso tiene ahí un tema que todavía la divide. Ahora bien, no sabemos qué es lo que encierra esa valoración. En otras palabras, no sabemos cuáles serían los cursos de acción a seguir y que estos grupos podrían apoyar. En general, la población no ha internalizado políticas o proposiciones concretas. Si nosotros preguntáramos: ¿está usted a favor o en contra de la ley de amnistía?, la inmensa mayoría no sabría qué contestar. Pero lo que estas valoraciones sí nos indican es que existe una inquietud que en los próximos meses va a generar algún tipo de propuestas políticas. De hecho, ya está ocurriendo.

Ahora, para terminar, veremos las "notas" que los entrevistados les pusieron a algunas de las figuras públicas por las que preguntamos. Los nombres que incluye el Cuadro N° 8, de entre todos los contemplados en la encuesta, fueron escogidos por ser cabezas de partidos, y agregamos a Augusto Pinochet por la importancia que ha tenido durante los últimos años. Dentro de los que no aparecen en el cuadro están los candidatos presidenciales y otras figuras importantes de los distintos partidos políticos. Hemos desagregado la valoración por corriente política, porque lo que interesa en realidad es la posición dentro de la votación potencial de la persona. Si se trata de un candidato de izquierda, su votación estará en la izquierda y en la centro izquierda; la gente de derecha puede tener muy buena opinión de él, pero jamás le entregará su voto.

Veamos qué sucede con Augusto Pinochet y Sergio O. Jarpa: observen qué alta valoración tiene Pinochet en la derecha y cómo cae en la centro derecha. Aquí tenemos, entonces, otro factor diferenciador dentro de la derecha, pero aun así la valoración de Pinochet es en la centro derecha levemente superior a la de Jarpa. Claro está que Jarpa alcanza una nota más alta en la derecha que en la centro derecha, y no hay grandes disparidades en la nota promedio que obtiene Jarpa en estos dos grupos: 5,1 y 4,8, respectivamente. En cambio sí la hay en Pinochet: un 5,7 en la derecha y un 4,9 en la centro derecha. Que Pinochet constituye un elemento que potencialmente divide a estas corrientes políticas se advierte en la desviación estándar, la que mide las dispersiones en las notas que obtiene cada figura.

Cuadro N° 8

Notas de Figuras Políticas
(Media y Desviación Estándar)

	Derecha	Centro Derecha	Centro Izquierda	Centro Izquierda	Izquierda	Inde- pendiente
Jarpa	5,1 1,5	4,8 1,5	4,0 1,6	3,1 1,5	2,3 1,4	3,9 1,7
Frei	3,9 1,6	4,5 1,4	4,9 1,4	5,4 1,2	5,3 1,3	3,9 1,5
Lagos	2,6 1,6	3,3 1,7	4,2 1,7	5,3 1,4	5,8 1,2	4,3 1,7
Zaldívar	3,2 1,6	3,9 1,5	4,5 1,5	5,2 1,4	5,1 1,4	4,5 1,6
Pinera	5,2 1,4	4,8 1,5	3,9 1,5	3,1 1,5	2,5 1,4	3,7 1,6
Pinochet	5,7 1,7	4,9 1,8	3,6 1,9	2,4 1,6	1,7 1,3	3,9 2,0
Guzmán	5,2 1,5	4,5 1,6	3,2 1,7	2,2 1,3	1,9 1,2	3,5 1,8
Almeyda	2,3 1,6	2,7 1,5	3,4 1,5	4,3 1,4	5,2 1,4	3,6 1,6

Nota: La primera línea representa la nota promedio obtenida entre los entrevistados por cada una de las figuras políticas. La segunda línea muestra la desviación estándar de las notas colocadas a cada una de las figuras políticas. Este estadígrafo es una medida de dispersión. Por lo cual, mientras menor sea el número que aparece, mayor será el grado de consenso que suscita determinada figura política al interior del grupo político analizado.

Fuente: CEP-Adimark. Diciembre 1989.

En la izquierda, vemos que Ricardo Lagos tiene una acogida extraordinaria, al igual que Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Por otra parte, tenemos que Sebastián Pinera tiene mejor nota en la derecha que en la centro derecha. Efectivamente, hay pocas figuras de la centro derecha con buena imagen en el centro. Es probable que Jarpa sea la persona que tiene mejor imagen, y la nota promedio es un 4. El desafío para los políticos de derecha o centro derecha es, entonces, lograr una proyección hacia el centro. □

EL NUEVO ORDEN DE PARTIDOS: ALGUNAS HIPÓTESIS*

Enrique Barros B.**

Sobre la base de los resultados de las elecciones del Congreso del pasado mes de diciembre, y de un análisis de los factores que habrían incidido en los mismos, el autor realiza un diagnóstico y plantea algunas proposiciones sobre los escenarios alternativos que enfrentarían, en el futuro cercano y mediano, las principales tendencias y colectividades políticas chilenas.

La reciente elección tuvo una característica inédita que es conveniente reiterar: se trató de elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, que se realizaron, además, en un clima de incertidumbre acerca de las posiciones iniciales de los partidos. Mi impresión es que las campañas presidenciales marcaron muy decisivamente las elecciones parlamentarias. El país decidió en las elecciones quién iba a conducirlo durante cuatro años, y sólo secundariamente quiénes iban a formar parte del Parlamento que iba a secundar al Presidente que resultara electo.

* Transcripción revisada de la exposición del autor en Seminario sobre las elecciones generales chilenas de 1989, efectuado el día 4 de enero de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

** Abogado y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

En efecto, en un régimen presidencialista la elección de Presidente marca muy poderosamente todo el régimen político. Conviene, por ello, meditar el punto en cuanto a sus efectos en las elecciones parlamentarias. Estas se dieron para la Derecha en el mejor de los escenarios posibles. La Concertación tenía por candidato a un político experimentado y confiable, con las características de un padre; un hombre que juntaba lo antiguo con lo nuevo y que había sido exitoso en el plebiscito. Pero, así y todo, Patricio Aylwin tiene una personalidad política claramente demócratacristiana, muy marcada, además, por su oposición al régimen militar. La Derecha, por el contrario, tuvo los dos perfiles políticos típicos y que se han mostrado también en el gobierno del general Pinochet: Hernán Büchi representó el perfil técnico de la seriedad y de la responsabilidad en la conducción de las materias públicas, pero también la frialdad propia de la tecnocracia; por otro lado, Francisco Javier Errázuriz es el típico representante de la Derecha populista, lo que explica que haya habido tantos pololeos entre su candidatura y algunos candidatos a parlamentarios de la Derecha. A ello se agregó que a pesar de sus largos años de relaciones con el régimen, Errázuriz mostró una imagen independiente, incluso de perseguido por la tecnocracia de Chicago dominante en el gobierno, lo que completó la equivocidad de su campaña. En estas circunstancias, la posición de la Derecha se vio perjudicada en la carrera perdida, como era la presidencia, en tanto las candidaturas de Büchi y Errázuriz compitieron entre sí, lo que fortaleció a Patricio Aylwin en su posición de natural superioridad. Pero la Derecha se benefició en la carrera parlamentaria, exactamente por la misma razón. Me pregunto qué habría pasado si hubiese habido cuatro candidatos, con uno más por la Izquierda. El Sr. Aylwin, desde luego, no habría sacado los votos que obtuvo al perder preferencias en la Izquierda, pero en tal evento, obviamente, habría privado también de votos a Errázuriz e incluso a Büchi, porque existiendo una alternativa de Izquierda diáfana y diferente a la de Aylwin, mucha gente que votó por Errázuriz y alguna que lo hizo por Büchi se habrían inclinado por la candidatura moderada del Sr. Aylwin. El esquema bipolar al cual se refería Arturo Fontaine Talavera,¹ ciertamente se presentó en extremo favorable para las pretensiones parlamentarias de la Derecha. Pero, más allá de los efectos de la elección presidencial, en la parlamentaria el resultado me lleva a algunas reflexiones respecto de los tres grandes grupos políticos que se muestran en las elecciones: la Democracia Cristiana, la Izquierda y la Derecha.

¹ Véase el análisis de Arturo Fontaine T. *et. al.* "Mapa de las Corrientes Políticas en las Elecciones Generales de 1989", incluido también en este número de *Estudios Públicos*.

La Democracia Cristiana

En un medio político conservador, como el que se está presentando en la transición chilena, la Democracia Cristiana es el partido que tiende naturalmente a tener el apoyo mayoritario. Es el partido que significa cambio dentro de la continuidad y el orden. Es el partido que en el campo y la ciudad, en especial en los sectores más pobres, es considerado como el gran partido conservador de las experiencias exitosas que el país ha tenido en lo político y en lo económico. Es el partido católico que tradicionalmente ha representado el espíritu de la contrarreforma frente al socialismo. La Democracia Cristiana siempre se ha planteado como alternativa frente al desafío de este nuevo protestantismo, que pone en riesgo la hegemonía espiritual de la Iglesia, como ha sido el socialismo, especialmente en su versión radical del comunismo. Así se puede explicar causalmente la reformulación de la doctrina social de la Iglesia en el siglo pasado, que luego adquiere forma política a través de la Democracia Cristiana. Por lo mismo, cuando la Izquierda está en la ofensiva, la Democracia Cristiana va de atrás levantando banderas análogas pero moderadas. La intensidad reformista de la Democracia Cristiana depende de la radicalidad de la Izquierda. Mientras más radical es la Izquierda, igualmente más izquierdista es la Democracia Cristiana. Pero cuando la Izquierda se repliega y se renueva, resurge naturalmente la raíz conservadora de la Democracia Cristiana.

Mi impresión es que en temas de economía, de sociedad, de cultura y de familia, la Democracia Cristiana va a asumir un rol conservador en Chile. Ahí está su identidad política frente a un electorado de masas. En el fondo, se verá desplazada a esas posiciones, que se expresan en el lenguaje de integración social y de bien común. Esa actitud de repugnancia al conflicto es articulada por la Democracia Cristiana con total naturalidad: Chile es concebido como un país que no tiene grandes conflictos, pero tampoco grandes sueños. También su actitud política tenderá a ser la de un partido crecientemente conservador: es el cambio y no el *statu quo* lo que debe ser justificado. Pasados los cambios políticos que inevitablemente conforman las transiciones, la Democracia Cristiana tenderá a consolidarse como el partido de los grandes equilibrios.

¿Qué perspectivas tiene un partido de esta naturaleza? Ciertamente que la Democracia Cristiana tendrá los lugares claves dentro del gobierno: los Ministerios de Interior y Hacienda y, probablemente, va a obrar prudentemente. Ahora bien, en esta perspectiva es natural que la Democracia Cristiana amenace ocupar el lugar de la Derecha en amplios sectores del electorado. El punto inicial es muy favorable para ello, porque en la

economía los beneficios sociales del progreso van siendo disfrutados por el público con algún retraso, en razón de la lentitud en la modificación de los contratos de trabajo y de los efectos del aumento de la inversión. Si a esto se añade una cierta sensación de confianza creada por un manejo cuerdo de la economía, especialmente de la inflación, es probable que los electores piensen que los demócratacristianos son simplemente gente que lo hace bien: tenemos democracia, tenemos progreso, tenemos gobernantes razonables que respetan los valores de la gente de trabajo, emprendedora y moderada. No es difícil que la Democracia Cristiana pase a representar a la mayoría silenciosa de un país que se desplaza hacia posiciones confortables y de escaso polemismo. Esta evolución puede verse potenciada por un régimen presidencial, en donde tienen ventajas descolantes las personas que presentan caracteres tenues y que exigen bajos grados de identificación ideológica. Así se explica que dentro de las cinco mejores notas que los encuestados pusieron a los distintos actores políticos relevantes, cuatro pertenecen a la Democracia Cristiana, empezando por Aylwin, seguido por Frei Ruiz-Tagle y por Zaldívar, entre medio aparece Lagos, y la lista termina con Foxley, quien obtiene un 4,5. Los mejores evaluados en la Derecha son Büchi y Allamand, que tienen un 3,9 por ciento. A ello se agrega una organización política formidable en términos relativos, que ha transformado a la DC en la máquina de obtención y conservación del poder que es característica de los partidos de masas modernos. Esto hace que el punto de partida para la Democracia Cristiana, contra lo que las encuestas predijeron en algún momento, sea bastante espectacular.

Otra alternativa es que la Democracia Cristiana se desgaste en el poder, que el público la vea como un partido oportunista y sin perspectivas de futuro. Ese es un riesgo de todo partido de centro, como lo muestra la decadencia dramática de los radicales. Esta expectativa viene desde largo tiempo gestándose en la Derecha, pero creo que es improbable que acaezca. Si el gobierno hace razonablemente bien su tarea y la Democracia Cristiana es capaz de evitar la vanidad del poder, lo que no es difícil por la experiencia pasada y por formar parte de una coalición, creo más probable que sea ella la que entre a competir firmemente en territorios actualmente ocupados por la Derecha, cuya última votación parlamentaria supera todos los precedentes en 40 años. Por lo mismo, esa votación previsiblemente volverá a sus cauces históricos, lo que puede dejar un gran espacio electoral a un partido de las características que he mencionado.

Todo esto me lleva a pensar que, en definitiva, hay una posibilidad muy cierta de que la Democracia Cristiana se desplace hacia grupos que hoy día se clasifican de Derecha. Especialmente probable es esta evolución si se

atiende a que la Derecha tiene actualmente una votación relativamente fuerte en el grupo de escasos recursos y de menor educación, que es muy reticente al cambio. Hay una tesis en ciencias políticas, que recuerdo haberla visto formulada en el espléndido libro de S. Huntington *El Orden Político en las Sociedades de Cambio*, que señala que los grupos sociales más pobres y sin educación son conservadores, porque para ellos el deterioro de la situación existente puede significar el paso desde la subsistencia a la muerte. Puede afirmarse, por eso, que mucha gente que está en situación límite de existencia no quiere correr ningún riesgo de pasar al estadio inferior. Es altamente probable que en el futuro haya un desplazamiento de esa votación hacia el nuevo partido oficial. Más aún cuando ese partido representa todas las características atractivas para un electorado de ese tipo: estabilidad y confiabilidad, sumadas a vocación social. A todo lo cual se agrega que la Democracia Cristiana ha dejado de ser el partido milenarista que fue en el pasado y ha llegado a ser una organización pragmática que aspira a detentar el poder. Las ventajas políticas iniciales de la Democracia Cristiana son enormes y no hay razones para pensar que vayan a ser fácilmente dilapidadas.

La Izquierda

Respecto de la Izquierda, creo que el análisis es más complicado, simplemente porque son tantas las Izquierdas. Creo que se pueden identificar tres Izquierdas principales: Una es el Partido Comunista y sus grupos afines, que sueñan aún con Cuba y Nicaragua y poseen una ideología incorregiblemente romántica y resentida a la vez. Es una ideología por completo contrafáctica, impermeable a las realidades y al sentido común. Otra es el Partido Socialista, que está iniciando un proceso de reencuentro, en que la antigua familia se reconcilia sin que haya aún mucha precisión acerca de los valores relativos de nostálgicos y de renovados, y en donde provoca perplejidad que el más conservador de sus líderes, Clodomiro Almeyda, aparezca como cabeza (por simbólica que sea) de esta nueva entidad que aspira a presentarse como renovada. La tercera es la Izquierda progresista e ilustrada que comparte valores de igualdad y progreso de la Izquierda clásica, pero que ha cambiado la percepción acerca de los caminos para llegar a esas metas, aceptando el valor de la democracia y el mercado como formas descentralizadas de estructurar la política y la economía.

Esta última posición ha sido identificada por el público con el PPD (Partido por la Democracia), movimiento que se ha mostrado capaz de

penetrar en grupos progresistas e ilustrados que no necesariamente han pertenecido tradicionalmente a la Izquierda política. Este sector, con todo, no puede ser analizado sin referencia a Ricardo Lagos. Mi percepción es que Ricardo Lagos ha sido un jugador eximio aunque displicente. Lo fue en la época del plebiscito, cuando, en contra de los intereses electorales del "No", desafió públicamente a Pinochet, creando una sensación de temor en gente que no quería más régimen militar pero tampoco convulsiones. Lagos quería ganar liderazgo en el electorado de la Izquierda, a pesar de que su posición relativa estaba mucho más al centro que el promedio. Por eso no debe extrañar que a pesar de esa ubicación política relativa, los puntajes de calificación de Ricardo Lagos muestren una extraordinaria valoración en la Izquierda, mucho más que entre quienes se autodefinen en la Centroizquierda, como podría suponerse si se atendiera a patrones políticos objetivos. Esto es lo que ha logrado Lagos: tomar posiciones personales en el lugar que parecía menos propicio para el PPD. A pesar de su derrota electoral, no será fácil, por eso, privar a Lagos de su liderazgo en la Izquierda chilena, pues ha logrado penetrar en el sector más duro del electorado masivo. De hecho, su propia actitud polémica y arrogante durante la campaña hizo mucho para que conquistara este sector, aunque le costó, en definitiva, una derrota electoral. A eso se suma naturalmente todo lo demás: que Aylwin era un gran candidato y era demócratacristiano; lo que estaba pasando en Europa Oriental; el conservantismo de toda transición, especialmente cuando el electorado percibe que no se debe perder lo avanzado con gran costo y esfuerzo durante el régimen militar; las relaciones implícitas del PPD con el PC (Partido Comunista), que fueron descubiertas por la candidatura de Büchi y que, en definitiva, favorecieron a la DC y, por último, la sensación de creciente prosperidad económica, que alejaba instintivamente de las posiciones de la Izquierda.

Creo, en definitiva, que respecto de las potencialidades de la Izquierda, el punto clave es el que ha planteado Arturo Fontaine Talavera en su exposición. En un análisis efectuado inmediatamente después de las elecciones, traté de demostrar, pero sin la precisión de cifras que hoy disponemos, que el PPD estaba por lo menos 10 puntos arriba del PAIS (Partido Amplio de Izquierda Socialista). Esto es, el PPD con 28 por ciento, es una fuerza política emergente, con un potencial electoral muy superior a la Izquierda tradicional. Ahora, ¿qué viabilidad política tiene ese grupo? Yo diría que en este instante es baja. La derrota electoral de Lagos hace, en definitiva, que el eje de funcionamiento de la Izquierda vuelva a ser el Partido Socialista. El PPD es, probablemente, un barco sin armadura, un fenómeno electoral y no político. Los líderes socialistas, que se sienten

como una familia cerrada, necesariamente son reticentes a un fenómeno de transformación de la Izquierda en un movimiento que convoque a sectores ilustrados y progresistas de actitudes públicas liberales, que sea capaz de crear nuevos sentidos de pertenencia. El socialismo tiene un potencial político mucho menor por ser una tribu de límites definidos, a la que ya se pertenece o simplemente se está fuera. Lo que las elecciones muestran, en mi opinión, es que las banderas rojas bordadas de amarillo tienen, a lo sumo, el quinto de los votos y que un movimiento abierto, con valores más que ideologías, está, por el contrario, muy cerca del tercio. ¿Qué pasará? Los líderes socialistas son muy celosos respecto del liderazgo eventual de Lagos, aunque, a la larga, es muy probable que sean incapaces de resistirlo. Sus líderes han tratado de armar un matrimonio antes de convenir sus términos, lo contrario de lo que Carlos Altamirano recomienda en ese libro excepcional que acaba de publicarse con las entrevistas con Patricia Politzer. Al parecer, la tarea de reconstruirse desde el PS resultará para la Izquierda más larga que hacerlo desde el PPD. Está por verse cuánto tiempo tomará que la Izquierda sea elegible para gobernar. Ello supone, en mi opinión, que se cumplan tres condiciones: que se complete la renovación interna; que sea capaz de convocar a grupos y personas más extensos que la antigua "familia" de los socialismos y que gane legitimidad técnica y experiencia práctica en las tareas próximas de gobierno.

Por otro lado, no cabe duda que el PC es una fuerza minoritaria. No hay forma de medirlo, porque el sistema electoral no permite hacerlo con exactitud. Lo que es claro es que la coalición de Izquierda, cuando va sólo un candidato PC, no obtiene más del 15 por ciento. O sea, en la necesidad de votar por un comunista, solamente un 15 por ciento de la gente está dispuesta a votar por la Izquierda. Puede presumirse que el PC propiamente tal no tiene más del 6 ó 7 por ciento de los votos. Esto mismo lleva a una última conclusión: si en la Izquierda llega a ocurrir realmente un proceso de decantación semejante al que está sucediendo en la Derecha y queda dividida en dos fuerzas políticas independientes, su potencial electoral debiera subir. Personalmente pienso que en el largo plazo hay un enorme espacio para la Izquierda, a condición de que logre dar confianza en términos de eficacia para gobernar y de liberalidad. En este sentido, si los ministros que tenga la Izquierda logran hacer un buen papel y crean la impresión de que son gente abierta, moderna y eficiente darían un gran paso hacia adelante. El problema es la diferencia que se da en los movimientos de Izquierda entre las percepciones realistas de un electorado desideologizado y los sueños ideológicos, por lo general densos y banales, de muchos dirigentes influyentes. A la larga, son los votos y la gente desinhibida ideológicamente que

domina entre la juventud los que debieran tender al protagonismo. Tengo la sensación de que en el largo plazo no es inverosímil que vayamos a un enfrentamiento político que presente caracteres análogos al de liberales y conservadores en el siglo pasado. En este cuadro ficticio no se va a estar jugando la estructura de la economía, sino temas como los objetivos de la educación pública, las formas de garantizar la igualdad de oportunidades, nuevas ideas de participación en el Estado y la sociedad o una ley de divorcio. Ese tipo de temas planteará, muy probablemente, enfrentamientos que hoy día son impredecibles y provocará reubicaciones que son por el momento insospechables.

La Derecha

¿Qué pasa con la Derecha? La Derecha tiene una fuerte posición inicial. Para mi gusto, sorpresiva. El tema de la Derecha creo que debe ser planteado en diversas perspectivas. Ante todo, está dividida en dos subgrupos políticos: uno conocido como conservador en lo político y en lo social, pero muy liberal en lo económico, que es la gente que se agrupa en torno a la UDI (Unión Demócrata Independiente) y a independientes cercanos, esto es, la burocracia tecnocrática del régimen militar. Es una Derecha urbana, moderna en lo económico, adversaria desde dentro del régimen militar de los ataques a los derechos humanos de los grupos "duros", pero, al mismo tiempo, paternalista y autoritaria. Es el tipo de conservantismo europeo de los hegelianos de Derecha del siglo pasado, con sus virtudes y limitaciones. Por contraste, se percibe a menudo una cierta equivocidad en materia económica en muchos parlamentarios de Renovación Nacional, que durante sus campañas, especialmente en el sur, se mostraron más cerca del populismo de Errázuriz que de la ortodoxia de Büchi. Con todo, no hay duda que en lo político RN (Renovación Nacional) tiene un perfil más definitivamente democrático y liberal que sus adversarios de la UDI, lo que tenderá en el largo plazo a darle ventajas si se asienta en el electorado conservador la convicción de que es hora de olvidarse de nostalgias por la dictadura.

Con todo, bien observadas las cosas, es bastante evidente que las votaciones de la Derecha estuvieron más marcadas por personas que por partidos. Es la única manera de explicar que haya lugares en que RN cuadruplica a la UDI y otros en que los candidatos de ésta superan con holgura a los de RN. Este fenómeno no se da jamás en fuerzas políticas que ya han consolidado sus posiciones relativas: nunca se da el caso de que un

candidato DC obtenga menos del 20 por ciento de los votos. Sí sucede que candidatos RN estén varias veces bajo la media del partido y que candidatos UDI estén varias veces sobre la media del suyo. Lo que ha ocurrido en la Derecha es que, con algunas notables excepciones, los candidatos más exitosos, especialmente entre los diputados, han tenido algún tipo de rol protagónico durante el régimen militar: han sido alcaldes, gobernadores, ministros; en general, personas que formaron parte del gobierno. Ello plantea fuertes riesgos para el futuro. Quiérase o no, el personaje que ha estado detrás de la Derecha en estas elecciones ha sido el general Pinochet. Por lo mismo, no debe tampoco extrañar que la estructura de la representación parlamentaria, y posiblemente del electorado derechista, sea mucho más "pinochetista" de lo que aparecen los líderes más modernos y políticamente más liberales de Renovación Nacional e incluso de la UDI. Si se prescindiera de Büchi, que era el candidato presidencial, la persona que en la encuesta obtiene mejores calificaciones entre la gente de Derecha es, con distancia, Pinochet. ¿Qué pasará cuando se vaya disolviendo su figura política? Es posible que ese electorado, perdido el faro de orientación, emigre hacia otras posiciones. Otra vez aparece la posibilidad de competencia de la DC por el electorado conservador. Si el actual gobierno logra formular una política de seguridad y orden público en lo interior y de eficacia administrativa y económica, esa hipótesis cobra gran realismo, porque la clientela instintivamente propia de la Derecha, la familia política derechista, es sin duda muy inferior a la votación parlamentaria reciente. Al respecto es conveniente tener presente la desproporción que existe entre la ubicación que la gente hace de sí misma y los resultados electorales de la Derecha. Cuando a la gente se le pide definirse de una determinada manera, la Derecha obtiene una baja valoración del 18 por ciento; sin embargo, obtiene en las recientes elecciones sobre el 30 por ciento de los votos.

Tampoco debe la Derecha sacar cuentas alegres con la circunstancia de que el 60 por ciento de su electorado provenga de la clase media, como se ha dicho aquí. Lo que ocurre es que la clase media es en la muestra, lejos, la más extensa. El dato correcto es que la Derecha sólo obtiene el 20 por ciento de las preferencias en la clase media y el 13 por ciento en la baja. Su ventaja sigue siendo la clase alta, donde obtiene más del 50 por ciento de las inclinaciones. La estructura social de su electorado hace inimaginable la obtención de la mayoría en circunstancias políticas y económicas relativamente estables hacia el futuro. A eso se agrega que en el estrato social bajo, la Derecha obtiene sus mayores preferencias, como se ha visto, en los sectores menos educados, que son los más vulnerables a cambios de orien-

tación política y los más tributarios al gasto fiscal canalizado a través del Estado.

Por otra parte, las historias personales y las orientaciones públicas de RN y de la UDI llevan a pensar en que se mantendrían como grupos separados. No sólo por las conocidas odiosidades, sino por su definición de roles, lo que hace que separados junten más votos que unidos. Con todo, esto también provocará conflictos. La UDI explotará un purismo extremo en lo económico y denunciará como "cohabitación" con la Concertación cualquiera desviación de RN hacia el lado social de la economía de mercado. Esta, por su parte, no tiene una estrategia definible en pocas palabras: por un lado, cuenta con el apoyo de la antigua Derecha, más bien corporativista y políticamente infértil, y, por otro, de líderes políticos francamente liberales en lo político y lo social, pero que aún no logran dar con una organización partidaria suficientemente fuerte, impersonal y profesional.

La estrategia de la UDI al interior de la Derecha le permitirá aspirar permanentemente al apoyo del grupo social que patrocinó las modernizaciones económicas de los militares, que políticamente es más bien escéptico de las virtudes de la democracia, pero que, a su vez, se opuso a los extremos policiales del régimen pasado. Renovación Nacional, por su parte, se verá en la situación de que la composición del Senado y las mayorías requeridas para modificar las leyes orgánicas y para reformar la Constitución obligarán a la Concertación a negociar con ella toda modificación legal de trascendencia. Renovación Nacional tomará así un rol que excede, con mucho, la influencia usual de un partido de oposición. Ello, con todo, plantea el riesgo de ver debilitado el flanco derecho por una UDI que, por convicción u oportunismo político, según el caso, objetará cada aproximación sustantiva a la Concertación. Esto ubica a Renovación Nacional en una posición débil, porque su fortaleza coyuntural, como es tener votos decisivos para la aprobación de las leyes, le impedirá asumir cabalmente su rol de liderazgo en la oposición.

Con todo, Renovación Nacional puede tener éxito si formula una apuesta enérgica por el éxito de la experiencia democrática. Ello vale especialmente para los líderes con mayor proyección. Si RN contribuye a completar los acuerdos institucionales que faltan para poner en marcha un sistema político simple y transparente, tendrá un capital enorme que le permita ser, en el futuro, el único partido de Derecha capaz de armar coaliciones permanentes hacia el centro e incluso la Centroizquierda. En una democracia ese es un capital político extraordinario, especialmente en un escenario en que la Derecha difícilmente será mayoría por sí sola. Ello, a menos que se repitan los augurios de que al fin de cuentas las cosas irán en

Chile tan mal como en otros países de Latinoamérica, de modo que la Derecha más ortodoxa pueda ser llamada para ordenar las cosas y rearmar la economía. Mi deseo profundo, pero también mi optimista expectativa, es que este último no es el escenario más probable. Peligrosa estrategia sería apostar al fracaso. A lo mejor el papel de la Derecha está en ser, en el futuro previsible, una minoría relevante, más que una mayoría capaz de reconstruir en democracia el amplio poder excluyente que logró en años pasados al amparo del régimen militar. □

ALGUNAS CLAVES DE LA
TRANSICIÓN POLÍTICA EN CHILE*

Oscar Godoy A. **

El autor reflexiona sobre los principales elementos y eventos que caracterizan el proceso político chileno durante el período transcurrido entre el plebiscito de 1988 y las elecciones generales de 1989, examinando los factores y condicionantes que, al mismo tiempo, contribuyen a explicar el triunfo del candidato de la Concertación, don Patricio Aylwin Azócar, a la Primera Magistratura.

Realismo y Constructivismo Político

La tradicional exposición de Roberto Méndez y el análisis que nos ha entregado Arturo Fontaine Talavera me permiten ahorrar tiempo e ir derechamente a algunos aspectos fundamentales del proceso político que nos revela la última encuesta CEP-Adimark. No deseo, previamente, dejar de

* Transcripción revisada de la exposición del autor en Seminario sobre las elecciones generales chilenas de 1989, que se efectuó el día 4 de enero de 1990 en el Centro de Estudios Públicos.

** Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid; miembro de número de la Academia de Ciencias Sociales del Instituto de Chile. Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile y miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.

hacerme solidario del juicio altamente positivo sobre la fiabilidad de la encuesta misma, tanto por la información de medición del estado de la opinión pública en los días en que se realizó, como por su valor predictivo, en relación con las elecciones presidenciales del 14 de diciembre pasado.¹

La lectura de la encuesta ha suscitado en mí una primera reflexión, que excede a la encuesta misma, pero que le sirve de marco. Esta reflexión se refiere a la realidad y verdad de los procesos políticos y a los límites del constructivismo en el campo de la política. No pretendo sostener que tales procesos son determinables, rígidos y absolutos, y que una vez descubiertas su naturaleza y la orientación de su marcha se pueda prever con total certidumbre su itinerario y desenlace final. Tampoco pienso que el ámbito y la capacidad de las personas y los grupos para construir un proyecto político sea nulo. Ni lo uno ni lo otro. Mi pretensión es llamar la atención sobre la necesidad de dimensionar los procesos políticos y la capacidad constructiva al interior de un riguroso y parco realismo político, a fin de sacar lecciones, evitar infantilismos y adquirir una cierta y tranquila madurez.

El constructivismo político democrático está limitado, en primer término, por el tipo de poder que se ejerce, que no es otro que la fuerza para persuadir racionalmente a grandes mayorías. En este sentido, se pueden distinguir algunos elementos básicos de esa fuerza: la proposición de un proyecto, la elección de personas capaces y adecuadas para representarlo y, también, la eficacia para convencer a vastos sectores de la sociedad de que se ostenta la mejor de las opciones existentes. La eficacia persuasiva, como es sabido, incluye una serie de recursos técnicos relacionados: la organización, los medios de comunicación, marketing, publicidad, etc.

La segunda limitación o condicionante es que ese constructivismo debe interpretar al proceso global dentro del cual pretende actuar. O sea, reconocerlo en toda su realidad, adoptar su orientación general y, en su interior, perfilarse como una opción para su conducción y eventual reorientación.

La tercera y obvia limitación al constructivismo político democrático es que no puede usar recursos de poder ajenos a la democracia, como la fuerza física, la violación y la coacción; el uso indebido del poder del Estado, de la religión, del dinero y otros. O sea, todo aquello que desborde el ámbito del discurso persuasivo, siempre orientado hacia el consentimiento voluntario del individuo y de las grandes mayorías.

¹ Roberto Méndez "La Opinión Pública y la Elección Presidencial de 1989" y Arturo Fontaine T. *et. al.* "Mapa de las Corrientes Políticas en las Elecciones Generales de 1989", en esta misma edición de *Estudios Públicos*.

El Proceso de Retorno a la Democracia

El proceso político central y global chileno a partir del plebiscito de octubre de 1988, como señalé oportunamente en el CEP, es el retorno a la democracia. Esa es la característica principal de ese proceso. Y su correlato: la extinción del régimen autoritario. Y lo digo en presente porque esa dirección está y estará vigente por un largo período, mientras dure la consolidación del sistema político, que aún deberá pasar por muchas correcciones.

Ahora bien, en ese proceso redemocratizador, la producción de los eventos políticos, y su distribución y ordenamiento, se rigen por una lógica propia: distinta a la lógica con que esos mismos fenómenos acontecen en un régimen autoritario o en un sistema totalitario. Su principal característica es que en él se priorizan las decisiones iniciales y básicas de las mayorías, y que pierden valor las decisiones de las minorías políticas en posesión no democrática del poder.

Una vez abierto ese proceso, y en despliegue la fuerza de esa lógica, y más allá de los formalismos jurídicos constitucionales, estábamos instalados en la legitimidad democrática. En ese momento quedó marcada la extinción del antiguo régimen. En nuestro caso, esa legitimidad adquirió una amplitud y un tono irresistible. La historia de los resultados nos permitiría reconstruir una ejemplar transición, casi al modo de un teorema. Pero ese teorema sería solamente una reconstrucción discursiva de una realidad que fue mucho más accidentada. No creo que nos falle colectiva e individualmente la memoria y olvidemos que ha habido más de un coletazo: que los sectores duros del régimen autoritario anunciaron que no se cambiaría una coma de la Constitución y que algunos corrieron a protegerse en la sombra senescente del régimen para pedir actos concretos de ilegitimidad democrática. Casi todos ellos están sorprendentemente consignados en la prensa de la época.

El Régimen en Extinción

Voy a repetir algo que enfatice en este mismo lugar hace bastante tiempo: todo régimen político paga costos de extinguirse; y todo autoritarismo paga costos muy altos, superiores a aquellos que corresponde asumir cuando hay un mero cambio de gobierno en el interior de una normalidad política. Recíprocamente, todo régimen que inaugura su existencia recibe premios, está en estado de gracia. No hay excepciones a

este principio. Los costos y los premios pueden ser más grandes o más chicos, pero nunca dejan de pagarse o ganarse.

Ahora bien, ¿cómo corresponde caracterizar al régimen autoritario en extinción? El lenguaje retórico habla de dictadura. El término es técnicamente falso e inapropiado, pero de consumo masivo. Así es que lo oiremos y leeremos cada vez con mayor profusión. Pero, si queremos hablar con un cierto rigor, debemos hacer un esfuerzo para darle una definición más precisa.

Nuestro régimen autoritario consistió en una alianza militar-tecnocrática. Un tipo de autoritarismo muy sofisticado en que el poder es compartido por las FF.AA. y una tecnoestructura moderna, inteligente y extremadamente eficiente. De esta última fluye el proyecto global de modernización, y de las FF.AA. el poder para ponerlo en la realidad. Este tipo de régimen político autoritario ha sido ampliamente estudiado por la ciencia política.

Si miramos hacia el pasado, tenemos que aceptar que las FF.AA. interpretaron correctamente la condición libertaria de nuestro país. Chile es un país libre, o sea, usando una expresión de Maquiavelo, un país "habitado a la libertad". Es por eso que hablamos de reconstrucción o reencuentro con la democracia, asignándole a ese acto la calidad de recuperación o reemergencia de la propia identidad histórica del país. Dada esa circunstancia, el proyecto político de las FF.AA. no podía ser otro que restaurar la democracia. Cualquier otro proyecto estaba destinado al fracaso y hubiera exigido un constructivismo político enorme, pero artificial y falso.

Y aquí se produjeron dos grandes vacíos: las FF.AA. para restaurar la democracia usaron un modo fuerte y autoritario de gobierno, y escogieron un actor central: Augusto Pinochet. La tecnocracia, por su parte, sin interés por el problema político de la restauración democrática, se hizo cargo de la modernización económica, que, de acuerdo a su modelo, incluía cuotas importantes de libertad económica. Este fue un aporte decisivo para la reconstrucción democrática, pero no un designio racionalmente querido. De este modo se estableció un *modus vivendi*, que era a la vez un *modus operandi*: "yo pienso o proyecto económicamente, tú haces o realizas con el poder que posees". Así, la tecnocracia se redujo a una función estrictamente instrumental, fuertemente seducida por la eficacia que le otorgaba el poder militar y por los efectos justificantes de sus propios actos que emanaban de la libertad económica.

El Gran Error

A principios de 1988 era evidente que el Presidente Pinochet, la alianza militar-tecnocrática, algunos empresarios, los sectores duros del régimen, apoyados en una porción considerable de la opinión pública, habían cedido a la tentación de conservar el poder por otros 8 años. De ahí surge la nominación del general Pinochet. Es evidente que esta tentación no es totalmente arbitraria, porque el régimen tenía a su haber grandes logros y un importante apoyo político. El error consistía en pretender que las mismas personas que habían gobernado autoritariamente podían hacerlo democráticamente, y que la tecnoestructura podía adaptarse a un nuevo modo de tomar decisiones técnico-políticas, ingresando de lleno a asumir funciones políticas directas. Ambos errores se hicieron patentes en la campaña del plebiscito, que culminó en un fracaso.

El régimen autoritario le había dado una interpretación extraña a su promesa de restaurar la democracia. Esa interpretación se reflejó en ese conato de continuismo y en la Constitución de 1980. Y la tecnocracia quiso asumir tardíamente una función política, para la cual no era apta ni tenía tiempo para prepararse.

Las Elecciones Presidenciales

Los resultados del plebiscito indicaron que la legitimidad democrática estaba en pleno vigor y que su lógica guiaría el curso de los acontecimientos. Ya no era posible conservar el poder tal como había sido proyectado. Y el régimen autoritario debía ceder ante la inminencia de su desaparición. La realidad de ese proceso se hizo patente en dos fenómenos concurrentes: (a) las reformas a la Constitución y (b) las alianzas llevadas a cabo por la oposición en la Concertación.

En este cuadro, la centro derecha debía escoger un camino. No podía insistir en una resurrección de Pinochet o en la aparición de una figura militar. Esa carta estaba quemada (aunque pequeñas y desprestigiadas minorías insistieron en esa alternativa); pero quedaba la opción tecnocrática. Si las modernizaciones han sido tan exitosas, ¿no habría acaso entre sus progenitores específicos una alternativa similar? Esta pregunta iba contra la lógica del proceso, pero tenía visos de realidad, era una lejana probabilidad, cuya fuerza solamente se podía medir poniéndola en juego. La tercera alternativa, era asumir la pérdida ineluctable del poder y buscar una alternativa distinta. Mi personal proposición era una candidatura política que

sirviera de alero a un proceso de construcción de un gran partido. Se escogió la segunda, y de ella trata justamente esta encuesta.

La Encuesta y Algunos de sus Resultados

El primer punto relevante, a la luz del análisis que he hecho, es que la legitimidad democrática aparece como el trasfondo de la elección presidencial. Todos los candidatos pusieron énfasis en la democracia. De este modo, en la encuesta CEP, aparte del hecho que los encuestados dan el más alto puntaje a la inteligencia y preparación al evaluar a los candidatos (Aylwin: 70,9 por ciento; Büchi: 47 por ciento; Errázuriz: 44,6 por ciento), las dos cualidades principales del ganador se refieren a la legitimidad democrática: así, el "espíritu democrático" le representa a Aylwin un 61,2 por ciento y la capacidad para gobernar un 60,8 por ciento. Estas dos cualidades se exigen mutuamente. En Büchi, en cambio, su espíritu democrático recibe un 23,7 por ciento y la capacidad de gobernar un 24,9 por ciento, y en Errázuriz, 24 por ciento y 21,6 por ciento respectivamente. En esta misma línea está la "preocupación por los problemas de la gente", donde Aylwin tiene un 60,7 por ciento; Büchi un 23,9 por ciento y Errázuriz un 23 por ciento. También es relevante la medición de la independencia del Presidente frente a los grupos o personas influyentes, dado que un Jefe de Estado democrático asegura igualdad para todos y no privilegia a individuos y sectores. Así, respecto de "capacidad para enfrentar presiones de sectores", Aylwin aparece con un 59 por ciento; Büchi con un 23,9 por ciento y Errázuriz con un 22,5 por ciento. Una mirada general a los porcentajes que hemos indicado nos muestra que no hay substanciales diferencias entre Büchi y Errázuriz.

Lo anterior se ve reafirmado cuando se examinan los principales riesgos o temores anexos a la eventualidad de que cada candidato llegue a la Presidencia.

En el caso de Aylwin, el principal riesgo percibido por los encuestados es un eventual conflicto con las Fuerzas Armadas (38,8%); en cambio, y casi como antítesis, en el caso de Büchi es la "influencia excesiva de Augusto Pinochet" (42,8%). Aquí aparece claro que Aylwin, como portador de la democracia, corre riesgos de conflictos con quienes fueron los protagonistas centrales del autoritarismo. En cambio Büchi no logró independizar su imagen de sus ataduras al régimen y la persona de Pinochet.

El segundo riesgo importante que se percibe ante el gobierno de Aylwin es la potencial influencia excesiva del Partido Comunista (34,1%). Aquí, se visualiza con claridad un tercio duro, fuertemente marcado por la experiencia vivida durante la Unidad Popular, sensible a los peligros del comunismo, pero también bajo el influjo de la crisis mundial de este movimiento político. También puede decirse que este 34,1% indica una reprobación a la posible tendencia del gobierno de Aylwin a políticas de izquierda. Aunque creo que si se hubiera preguntado explícitamente por la posible inclinación a esas políticas, el tenor habría sido mayor. En el caso de Büchi, el segundo lugar lo ocupan "protestas y desórdenes" (33,5%); quizás la percepción de que en democracia y sin la fuerza del gobierno militar las presiones sociales insatisfechas pudieran derivar en una situación de esa índole. En este cuadro Büchi no pudo romper la idea de que su gobierno iba a asegurar claramente la preservación de los derechos humanos (entre los temores se le asigna un 20,2%).

En forma concurrente, las fortalezas de ambos candidatos son consistentes con el esquema expuesto: Aylwin asegura, en primer lugar, el respeto a los derechos humanos (63,1%), que es el valor emblemático de la democracia. Y a renglón seguido arroja fuerte señales imágenes de que es capaz de enfrentar mejor los principales problemas de la agenda pública: salud, educación, disminución de la pobreza, vivienda, tópicos en que es punteado con más del 54%.

En el caso de Büchi ocurre un fenómeno curioso, el cual hay que prestarle atención. Sus puntos fuertes son capacidad para hacer "crecer la economía del país" (28,8%); para mantener el orden público (27,9%); para disminuir la inflación (27%); construir viviendas (26,6%); controlar protestas y desórdenes (25,6%) y controlar el terrorismo (24,1%); pero, con ponderaciones más bajas para disminuir la cesantía, mejorar los hospitales, disminuir la pobreza, mejorar la educación. O sea, una imagen de capitalismo no democrático. Es quizás la persistente imagen del rebalse y de la espera disciplinada militarmente para que los beneficios del crecimiento permeen "hacia abajo". Esto es consistente con la idea de los riesgos que algunos sectores percibían en un eventual gobierno de Büchi: "bajos sueldos" (22,8%) y cesantía (18,5%).

Es interesante anotar que en la encuesta, casi invariablemente el 18% se posiciona en la derecha, el 25% en el centro, el 31% en la izquierda y el 24% en el independentismo, lo que no tiene nada que ver con los niveles o estratos socio-económicos, ya que el alto constituye el 3,7%, el medio el 55,9% y el bajo el 41,1% (estos porcentajes son los que expresan las encuestas y difieren de la composición socio-económica real).

Si comparamos las variaciones de votación entre la encuesta de octubre y ésta de diciembre, advertimos que Aylwin pasa del 43,5% del estrato medio al 52,8%; sube 9,3%. En cambio, del 46,5% del centro pasa al 45%; pierde 1,5%.

Büchi, por su parte, baja del 32,2% del sector medio al 23,6%, perdiendo 8,8%. Y del 24% del centro político al 17,1%. Errázuriz, finalmente, pasa del 12,6% al 15,5% del sector medio: gana 2,9%, y del 23% del centro político al 33,2% y gana así 10,2%.

Respecto de los otros sectores, Aylwin baja en el sector alto (7,8%) y sube en el bajo (7,8%). Sube en la derecha (6,2%: desde el 9,5% al 15,9%); sube en la izquierda (91,1 a 96,0%, o sea, 4,9%), y entre los independientes (32,3 al 44,5%: 12,2%). Büchi sube en el alto: 50,6% a 55,4 (4,8%); desciende en el bajo, 25% a 17,5% (-7,7%). Y pierde votación de derecha, izquierda e independientes. Errázuriz sube en sectores alto y bajo. Y también entre los independientes. Pierde votación de derecha y de izquierda.

Para finalizar esos breves comentarios, podemos sacar algunas conclusiones, lo que voy a expresar en forma muy temática: 1. Descenso sostenido de Büchi. 2. Impacto del discurso centrista, que llegó incluso a deteriorar, aunque levemente, a Aylwin. 3. Preferencia del independentismo por un candidato perteneciente a un partido político, pero comprometido a hacer un gobierno nacional. 4. Fuerte concentración de los sectores medio y bajo en la candidatura de Aylwin. 5. Concentración del centro político en las candidaturas de Aylwin y Errázuriz.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL PRIVADO A NIVEL LOCAL: UNA PROPUESTA*

Ignacio Irarrázaval **

En este estudio el autor propone fomentar la participación del sector privado en el combate contra la pobreza. La tarea de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social en este campo, sostiene Irarrázaval, ha adquirido importancia producto de las crisis fiscal y de legitimidad, asociadas a demandas sociales crecientes, imposibles de solventar, y a un redescubrimiento de la pobreza en países desarrollados, respectivamente.

Para incentivar la creación de estas instituciones y aprovechar las ventajas que ellas presentan respecto del Estado se propone el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Social Comunal, al cual podrán acceder aquellas instituciones que desarrollan proyectos en beneficio de la población que vive en extrema pobreza.

Como una manera de incrementar los recursos del Fondo, el autor postula que se permita que las donaciones efectuadas a éste sean deducidas directamente de impuestos.

* Agradezco los valiosos comentarios y sugerencias de Salvador Valdés y del Taller "Pobreza y Crecimiento" del proyecto *Humanitas* del Centro de Estudios Públicos. Las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

** Geógrafo, Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Planificación Social, London School of Economics. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile.

I. Introducción

La creciente actividad que el Estado ha realizado en el campo social en las últimas décadas, virtualmente le ha significado llegar a monopolizar este tipo de acciones a través del "Estado benefactor". Por ello, han surgido recientemente importantes críticas respecto de su eficiencia y eficacia, planteándose directamente, incluso, una crisis conceptual y financiera de estos modelos de acción social.

Estas tendencias, junto a la crisis económica de los años ochenta, han repercutido de manera importante en el resurgimiento de las actividades privadas de desarrollo social, las que se han constituido en una respuesta eficiente con características diferentes a los programas organizados por el gobierno central. Las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS) han centrado su estrategia en programas y proyectos que buscan responder a una visión integral de la pobreza, permitiendo adaptar las iniciativas a la realidad local. Por su parte, el Estado continúa abocado a programas sociales de carácter masivo, dirigidos a la satisfacción de necesidades básicas; sin embargo, los esfuerzos se orientan asimismo a objetivos más amplios, como la disminución de la desigualdad social, lo que aparece como una continuación del Estado benefactor.

En este trabajo se examinan las principales características de las IPDS, planteándose la necesidad de ampliar sus actividades. Se sostiene que las IPDS deben expandirse a fin de complementar los programas sociales del Estado, especialmente a nivel local, donde los programas del gobierno central o bien son poco efectivos o no contribuyen a disminuir la pobreza de una manera integral. Por otra parte, también se postula la necesidad de que las IPDS dispongan de mayores recursos. Estos recursos deben tener la característica de ser adicionales a los del Estado, es decir, no se trata simplemente de un desplazamiento de recursos de una instancia a otra, sino de recursos verdaderamente "adicionales".

II. El Estado Benefactor y el Desarrollo Social Privado

2.1 Surgimiento y Crisis del Estado Benefactor

Antes de comenzar a analizar lo que son las actividades privadas de desarrollo social, es conveniente mencionar brevemente cuál ha sido la

evolución de los distintos sistemas de provisión social, especialmente en los últimos años.

Es importante recordar que la mayoría de las actividades de desarrollo social tienen un origen privado. Tanto en la Edad Media como en períodos históricos posteriores, gran parte de las acciones en favor de los más desamparados fueron iniciadas por agrupaciones voluntarias, como órdenes religiosas u organizaciones filantrópicas, que contribuían al bienestar de los más pobres de una manera puntual y localizada. La Revolución Industrial alteró esta situación y se crearon las primeras organizaciones de protección de trabajadores asalariados, las que también tenían un origen privado. Sin embargo, el efecto más importante de la Revolución Industrial fue el éxodo masivo de campesinos a la ciudad en busca de empleos salariales.¹ Esta migración hace aparecer, por primera vez, el fenómeno de la pobreza en las grandes ciudades europeas. Debido a ello, el Estado comienza a tomar la iniciativa en torno a los problemas de la pobreza: se crean en Gran Bretaña las "Leyes de Protección de los Pobres", simultáneamente otros países europeos formulan planteamientos similares, lo que constituye el primer paso hacia una institucionalización del desarrollo social por parte del Estado.

Hacia fines del siglo XIX, Bismarck establece un sistema integral de atención de salud y seguros de invalidez en Alemania. Algunas de sus ideas son asimiladas en Escandinavia e Inglaterra. Sin embargo, es posible afirmar que el Estado benefactor se institucionaliza en Europa y Norteamérica sólo con posterioridad a la segunda guerra mundial. En esta etapa hay un cambio cualitativo y cuantitativo en los mecanismos de provisión del Estado; pues ya no existe una preocupación exclusiva por la pobreza, sino que se ha establecido un sistema de "derechos sociales universales", los que pretenden no sólo eliminar la pobreza, sino también disminuir las desigualdades sociales.

Durante este período el Estado benefactor se caracteriza por conducir a un incremento sistemático de los gastos públicos sociales, producto de crecientes demandas por programas e iniciativas del Estado en el área social. Como ejemplo puede citarse el caso de los países de la OECD,² que

¹Las Asociaciones Mutualistas tenían por objeto proteger la salud y otorgar bienestar a los trabajadores afiliados.

²OECD 1985, *Social Expenditures 1960-1990: Problems of growth and control*. La OECD incluye a la mayoría de los países europeos y a Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón.

entre los años 1960 y 1975 experimentaron un crecimiento del producto geográfico bruto de 4.6 por ciento, en circunstancias de que sus gastos sociales crecieron a una tasa anual real de 8.4 por ciento. Así se ha ido configurando la llamada "crisis fiscal del Estado",³ en la que el Estado se torna incapaz de solventar las crecientes demandas sobre el gasto público social, y debe disminuirse el déficit fiscal. Sin embargo, esta crisis no es sólo financiera sino también institucional, ya que se produce una pérdida de credibilidad en las soluciones del Estado benefactor.⁴ Contribuye a esta situación el redescubrimiento de la pobreza en los años 1960, tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña, así como la creciente evidencia empírica sobre la infiltración de los sectores medios como beneficiarios de los programas sociales, y la incapacidad consiguiente para disminuir la desigualdad.

A mediados de la década del setenta se comienza a gestar la retirada del Estado de las actividades de desarrollo social, lo que se explica por varias razones: la crisis del Estado benefactor, recién mencionada; la mayor influencia que va obteniendo la corriente neoliberal; la fuerte crítica a la burocracia estatal que realiza la escuela de *public choice*, y la crisis económica de comienzos de los años ochenta que obliga a una restricción en los gastos públicos. De esta forma, los gobiernos del período comienzan a disminuir sus gastos sociales, se redefinen las políticas sociales hacia esquemas más selectivos y se incentiva la creación de instituciones privadas y del sector voluntario para llenar algunos de los espacios dejados por el Estado. En determinados casos, como en la política del "nuevo federalismo" en EE. UU., hay un llamado expreso al desarrollo del sector voluntario en el nivel local y a la privatización de los servicios sociales en aras de la eficiencia. En otros, el sector voluntario asume mayores responsabilidades debido al abandono de ciertas áreas por parte del Estado.

El concepto de desarrollo social es bastante amplio, y también puede entenderse como protección del trabajador asalariado, como consecuencia natural del desarrollo económico, como un proceso de integración, como eliminación de la extrema pobreza, etc. (Franco, 1984.) En el presente trabajo, el concepto de desarrollo social comprende aquellas actividades que realizan tanto el Estado como el sector privado con el objeto de otorgar un mejor nivel de bienestar a las personas, lo que implica

³J. O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

⁴R. Mishra, *The Welfare State in Crisis* (1984).

hacer un esfuerzo para la incorporación de los grupos marginados o bien brindar mayor igualdad social a través de programas en los sectores de vivienda, educación, salud, empleo y asistencia social. En los últimos años se han implementado básicamente dos estrategias de desarrollo social: por un lado se ha diseñado una estrategia "redistributiva", que busca alcanzar principalmente una sociedad más igualitaria, y para ello canaliza sus esfuerzos hacia los estratos medios y más pobres de la sociedad. Esta estrategia responde directamente a los imperativos del Estado benefactor, en donde la igualdad social es el fin último de los programas sociales. En contraste, la estrategia de "necesidades básicas", que se ha aplicado preferentemente en países en desarrollo, persigue satisfacer de manera primordial las necesidades fundamentales de los sectores más pobres de la población, por lo tanto los recursos disponibles se orientan hacia este grupo objetivo. En este caso, los programas sociales del Estado son selectivos hacia los más pobres. La estrategia de "necesidades básicas" coincide en sus planteamientos generales con las tendencias de los países desarrollados a tornar más selectivos sus programas sociales. Sin embargo, en esos países, a pesar de la selectividad, los programas sociales cubren necesidades no prioritarias.

2.2 El Resurgimiento de las Actividades Privadas de Desarrollo Social

La retirada del Estado de las actividades de desarrollo social consistió principalmente en la disminución de los gastos destinados a este rubro, ya sea congelando o disminuyendo el presupuesto disponible. En el caso de los países desarrollados esto se tradujo en estrategias más selectivas en los servicios sociales, aunque se mantuvieron muchas áreas que no responden forzosamente a necesidades fundamentales para la subsistencia. En el caso de los países en vías de desarrollo, puesto que éstos no tenían un Estado benefactor totalmente institucionalizado, junto con adoptarse estrategias más selectivas se priorizaron a la vez programas de satisfacción de necesidades básicas.

Es conveniente aclarar que en ambos casos la retirada del Estado de las actividades de desarrollo social comprende fundamentalmente dos aspectos similares, pero claramente distinguibles:⁵

⁵Más adelante se plantea una taxonomía más detallada de las distintas alternativas de provisión y producción pública y privada.

- i) Por un lado, significa trasladar la producción de bienes y servicios sociales desde el sector público al sector privado. Esta manera de subcontratar servicios es generalmente reconocida como un proceso de privatización, con la cual el Estado pretende ahorrar recursos.
- ii) Por otro lado, la retirada del Estado también ha significado un incremento en la participación del sector voluntario, o de las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS) como en el caso chileno, las cuales pasan a desarrollar algunas de las actividades postergadas por el Estado.⁶

En relación al resurgimiento de las actividades privadas de desarrollo social, en cualquiera de estas dos dimensiones, existe una variedad de argumentos e interrogantes, provenientes tanto de sus proponentes como de sus detractores, los cuales expresan las principales virtudes y limitaciones de este proceso. Estos pueden resumirse en cuatro planteamientos principales.

En primer lugar, hay un argumento importante en favor de la eficiencia. La experiencia de algunos países desarrollados indica que cuando los productores de ciertos servicios sociales entran a competir entre sí, como en la alimentación en las escuelas, los costos de producción se reducen significativamente. Esto lo han reconocido diversos sectores ideológicos. Por otra parte, la producción privada de los servicios sociales permite al Estado concentrarse en la supervisión y control de estas actividades, lo que produce mayor eficiencia puesto que el Estado tendrá menos funciones, pero éstas serán más acordes con su naturaleza. Como afirman Morgan y England (1988), desde un punto de vista pragmático no importa quién entregue el servicio, en tanto el gobierno mantenga la última responsabilidad en el control y la contabilidad.

⁶En este trabajo se prefiere utilizar el término más amplio de instituciones privadas de desarrollo social (IPDS), concepto que incluiría a ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG). Muchas IPDS se organizan en Chile como instituciones sin fines de lucro (véase la legislación sobre Corporaciones y Fundaciones D.L. 1.183-1975, D 110-1979 y otros). Las ONG se insertan en una definición de las Naciones Unidas (Resolución N° 1296-1968), la cual excluye a instituciones privadas que reciban aportes fiscales, lo cual dejaría afuera, en el caso chileno, a instituciones como CONAPRAN, FUNACO, y otras. Por otra parte, existe un número importante de ONG cuyo principal objetivo no es el Desarrollo Social, sino la investigación, la cultura, etc. (Véase Sección IV C)

También se logra eficiencia al estimular el desarrollo del sector voluntario,⁷ puesto que se incrementan o mejoran los servicios disponibles sin que ello signifique un costo adicional para el Estado. Por otra parte, el sector voluntario puede liberar a las personas de los proveedores impersonales y profesionalizantes (Wolch, 1988), que son típicos de la burocracia estatal. En relación al menor costo de operación de los servicios sociales privatizados, se argumenta que no se ha medido la calidad de éstos, y que el ahorro que ellos presentan lo obtienen a través de la contratación de personal menos calificado. También se critica que los servicios privatizados recurren a cobros y tarifas para complementar su financiamiento, lo que puede significar el alejamiento de los grupos más pobres que no pueden pagar.

En el caso de servicios a los ancianos, algunos estudios en Canadá indican que éstos manifiestan un mayor grado de conformidad y pertenencia en los hogares manejados por el sector voluntario que en los estatales. Los sectores de izquierda de ciertos países desarrollados también han apoyado en este sentido el desarrollo del sector voluntario, estimando que el Estado benefactor sería "represivo" puesto que al otorgar asistencia a determinados grupos, controla también a las personas mediante la creación de una relación de dependencia entre el productor (el Estado) y el consumidor (Laws, 1988).

En segundo lugar, se promueve el desarrollo social privado porque permite una mayor descentralización. La descentralización significa el reconocimiento de competencias propias por parte del nivel central a unidades territoriales más pequeñas. La evidencia sobre el tema de la descentralización recogida en países en desarrollo y en Latinoamérica en particular⁸ muestra que, en general, el nivel de provisión y producción de bienes y servicios sociales por parte del Estado no ha tenido una distribución territorial equitativa; es más, en buena medida los servicios estatales tampoco responden a las demandas locales, sino más bien a las políticas definidas centralmente. En este sentido un esquema de producción

⁷Los estímulos más importantes para el sector voluntario son las exenciones tributarias y el otorgamiento de facilidades legales para recibir donaciones o herencias. En el caso de los Estados Unidos, los organismos voluntarios reciben además un subsidio postal.

⁸Véase entre otros: Harris, D., "Centralization and Decentralization in Latin America" en *Decentralization and Development*, 1983; Boisier, S., "Un difícil equilibrio: Centralización y Descentralización en Planificación Regional, *Estudios Regionales*, 11, España (1983).

privada y financiamiento estatal, a través de subvenciones o sistemas similares, promueve una adecuación local de las políticas del nivel central. De este modo se logran incorporar la capacidad innovativa y la flexibilidad propias del sector privado. Sin embargo, se ha criticado a los servicios sociales con fines de lucro sobre la base de que éstos no contribuirían a crear un sentido de comunidad ni de solidaridad social, lo cual constituye uno de los pilares ideológicos del Estado benefactor.

En tercer lugar, algunos detractores de la expansión del sector voluntario afirman que éste se ha transformado en un Estado "paralelo" (*shadow State*), en el sentido que habría asumido responsabilidades que antes correspondían al Estado formal (Wolch, 1988). Sin embargo, esta expansión tiene una limitación importante que se relaciona con la falta de escrutinio público que tienen estas organizaciones privadas voluntarias, ya que sus autoridades responden ante ellos mismos y no ante un sistema representativo. En el caso chileno, esto se podría verificar en la escasa interrelación entre las organizaciones no gubernamentales y las instituciones públicas (Jiménez, 1989).

Finalmente, los autores se han preguntado si existe o no una relación negativa entre transferencias del sector público y donaciones privadas a instituciones sin fines de lucro. Al respecto, Roberts (1984) señala que en el caso norteamericano, el aumento de los gastos sociales del Estado desde los años 1930 ha significado una disminución casi equivalente de la caridad privada, por lo que el gasto total en desarrollo social virtualmente no se ha incrementado. El trabajo de Steinberg (1987) presenta un modelo más sofisticado que el anterior, pues analiza simultáneamente los efectos de cambios en los niveles agregados de gastos gubernamentales en relación a las donaciones privadas, y los efectos de cambios en los niveles de gastos del gobierno central en relación a los gastos públicos y donaciones a nivel local. Este autor concluye que las donaciones y actividades privadas sólo reemplazarán una parte de las disminuciones presupuestarias del gobierno central. Es decir, existirá un desplazamiento parcial.⁹ Por consiguiente, no es posible considerar los gastos privados y de los gobiernos locales como un sustituto (en un ciento por ciento) de los gastos del gobierno central.

Por otra parte, Roberts plantea que la caridad privada está motivada por el altruismo, lo que va mucho más allá del mero deseo de elevar los

⁹Desplazamiento significa que los recursos privados adicionales "desplazan" o sustituyen los recursos públicos. El total neto de recursos permanece igual cuando el desplazamiento es total.

niveles de consumo de los más pobres; por lo tanto, en la medida en que el gobierno se hace cargo de los más pobres, los donantes privados buscan sustitutos imperfectos de este grupo, como servicios de ayuda a familias, alivio de enfermedades específicas, etc. Esto ha redundado en un cambio en la naturaleza de la caridad privada, desde programas de tipo asistenciales a programas más sofisticados claramente no cubiertos por el Estado.

En conclusión, los argumentos que explican el resurgimiento del desarrollo social privado muestran que este fenómeno obedece más bien a un planteamiento pragmático antes que ideológico, en respuesta a problemas comunes que afectan a los países en esta última década. A partir de este análisis, debe quedar claro que el sector privado no está llamado a sustituir completamente al Estado en las tareas de promoción social de los más pobres. Por una parte, sólo se puede hablar de una sustitución de la producción de ciertos servicios sociales (caso 1 en la Figura N° 1), aunque limitada por los problemas de desplazamiento. Por otra, dado el cambio en la naturaleza de la actividad privada de desarrollo social, se puede hablar de un complemento entre el sector privado y el público, ya que el primero tratará de especializarse en las actividades que el sector público no cubre, tales como la ayuda para solventar los costos de diálisis a personas con afecciones al riñón.

III. Instituciones Privadas de Desarrollo Social

3.1 Alternativas de Financiamiento y Producción del Desarrollo Social

En esta sección se intenta aclarar ciertos conceptos básicos sobre el financiamiento del desarrollo social.¹⁰ Las actividades de desarrollo social dentro de un país pueden estar financiadas tanto por el sector privado como por el estatal, o lo que es más corriente, por una combinación de ambos.

Desde el punto de vista del Estado, existen fundamentalmente tres formas de intervenir en el ámbito social. Estas son: regulación, financiamiento o provisión y producción. De estas tres formas, sólo las últimas dos implican transferencias de recursos al interior o exterior del aparato estatal.

¹⁰Para mayor detalle sobre este tema véase "Antecedentes sobre el financiamiento y la administración de los programas de desarrollo social". *Documento de Docencia*, 59. Escuela de Economía y Administración. U. de Chile.

Para analizar las alternativas de interacción entre los sectores público y privado, es necesario distinguir entre las distintas combinaciones de financiamiento y producción del desarrollo social. Para esto se puede tomar como referencia el modelo propuesto originalmente por Glennerster (1985) en la Figura N° 1.

Figura N° 1

Alternativas de Financiamiento y
Producción del Desarrollo Social

		Producción		
		Pública		Privada
Financiamiento	Público	Producción pública provisión pública (1)	Producción pública provisión compartida por el Estado y privados (3)	Producción privada provisión pública (5)
	Privado	Producción pública provisión privada (2)	Producción privada provisión privada (6)	Producción privada provisión privada (6)

Para los efectos del presente trabajo, nos concentramos en el área derecha de la Figura N° 1, es decir, en las actividades de desarrollo social de producción privada.

El caso de la producción privada y financiamiento público, en el recuadro 5, se puede ejemplificar con algún programa que haya privatizado la producción del servicio. En el Programa de Alimentación Escolar, la Junta Nacional de Auxilio Escolar contrata o financia empresas privadas para que produzcan los alimentos para los estudiantes.

Al interior del recuadro 6 es posible distinguir entre instituciones que surgen de una regulación estatal y aquellas autónomas o voluntarias.

En el primer caso tenemos las instituciones de salud previsual (ISAPRES). En relación a las instituciones autónomas o voluntarias se deben considerar en este recuadro a todas las instituciones privadas de desarrollo social (IPDS), como los comedores infantiles de la Iglesia Católica, hogares de niños e instituciones de beneficencia, así como una variedad de iniciativas privadas de desarrollo social, organizadas principalmente sobre la base de voluntariado. Finalmente, en el caso intermedio (4) nos encontramos con instituciones privadas que reciben aportes tanto del Estado como del sector privado para el financiamiento de sus actividades de desarrollo social. Aquí tenemos instituciones como La Fundación Nacional de Ayuda a la Comunidad (FUNACO), Corporación de Ayuda al Menor (CORDAM), y otras.

En este trabajo se analizan principalmente las instituciones comprendidas en los recuadros 4 y 6, estudiándose específicamente diversas alternativas para promover su creación y desarrollo.

3.2 Ventajas y Limitaciones de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social

Para analizar las ventajas y limitaciones de las IPDS, conviene tener previamente una visión respecto de cómo opera actualmente la red social del Estado a nivel comunal, y considerar en qué medida las IPDS pueden apoyar a estos programas.

A. Algunas Características de las Actividades de Desarrollo Social a Nivel Comunal

En relación a este punto, se examinarán dos trabajos que comprendieron encuestas a diversas municipalidades de escasos recursos del Gran Santiago.

En un estudio específico del CIAPEP (1987) sobre los centros de desarrollo integral de la comunidad, se mencionan algunas de las limitaciones a nivel comunal de la labor social estatal. En primer lugar, existen costos de transacción de las familias pobres para acceder a los beneficios de la red social. Estos costos se reflejan en gastos de locomoción para trasladarse a la institución que otorgará el beneficio o servicio, costos de tiempo en viajes y esperas, y barreras culturales. Por otro lado, se menciona que los municipios sólo responden por los

programas establecidos en la red social del Estado. A pesar de que la pobreza es un fenómeno integral, los municipios focalizan su estrategia en programas que son centralmente diseñados. El trabajo reconoce que algunas alternativas de desarrollo social privado, como la propuesta en ese estudio, permiten disminuir los costos de transacción de manera importante, pues al tener en general una cobertura más restringida, se "localizan" en los sectores marginales donde se deben ejecutar los proyectos. La misma localización facilita un mayor seguimiento de los beneficiarios de los programas. También se destaca que la iniciativa privada es capaz de ofrecer programas "flexibles e integrales" adaptados a la realidad de los beneficiarios, considerando simultáneamente aspectos no incluidos en los programas estatales centralizados.¹¹ El estudio del CIAPEP reconoce que la participación privada en el desarrollo social es capaz de "captar recursos adicionales" a los del sistema público, ya que estas instituciones operan con mayor flexibilidad y pueden obtener donaciones nacionales e internacionales. En una encuesta realizada a varias municipalidades como parte de la investigación del CIAPEP, todas las municipalidades entrevistadas mencionaron la conveniencia de que su labor social cuente con el apoyo del sector privado, destacando que en las comunas más pobres éste era bastante limitado por la inexistencia de industrias o porque no habitan en ellas contribuyentes de altos ingresos. Las municipalidades encuestadas también manifestaron la necesidad de disponer de programas que aborden la pobreza desde una perspectiva integral.

El estudio de Raczynski y Serrano sobre descentralización y planificación local (1988) llega a conclusiones bastante similares. En él se plantea que cuando el trabajo social recae sobre programas sociales específicos, en donde prima lo asistencial, estos programas crean dependencia por parte de los beneficiarios. Como contrapeso de lo anterior, las autoras sostienen que los municipios reconocen la importante contribución del sector voluntario, el que si bien desarrolla proyectos pequeños, está orientado a áreas no cubiertas por la red social. Además, los programas cuya gestión corresponde a las instituciones privadas de desarrollo social aportan recursos adicionales a los disponibles directamente por los municipios.

Otro aspecto importante que se destaca en ambos trabajos es el problema de la "participación" en los programas de desarrollo social. La

¹¹Dentro de este ámbito deben considerarse todos los aspectos relacionados con la participación de los beneficiarios en la ejecución y/o planificación de los programas.

literatura sobre el tema señala que no es suficiente socorrer a una familia pobre con un bien o servicio social, ya que esto terminará creando una dependencia permanente en los subsidios o beneficios entregados. De alguna forma es necesario comprometer a los beneficiarios de los programas sociales. Por esta razón casi todos los programas sociales a nivel local tienen en la actualidad un componente participativo, que se ha convertido en un imperativo (Vergara, 1986). La participación se define como "intervenir en alguna forma de acción colectiva"¹² y responde a un proceso a través del cual los beneficiarios de los programas dejan su rol pasivo para transformarse en gestores de su propio desarrollo. Se ha planteado que este proceso participativo tendrá una repercusión en el fortalecimiento de la sociedad (Downs & Solimano, 1986) y de la dignidad de los más pobres.

En resumen, muchos han destacado la necesidad de contar con el apoyo de instituciones privadas de desarrollo social, pues éstas no sólo contribuyen a disponer de una mayor cantidad de recursos, sino que tienen la capacidad de diseñar programas integrales de desarrollo social, cubriendo simultáneamente diversas dimensiones de la pobreza que no están consideradas en los programas tradicionales de Gobierno, y especialmente en aquellos de la red social.

B. Ventajas y Limitaciones de las IPDS

Tal como se describió en la sección anterior, las principales ventajas de las IPDS se relacionan con su localización y globalidad, descentralización, eficiencia y adicionalidad de los recursos. A continuación se examinarán cada una de ellas.

Localización: Quizás una de las principales ventajas de las IPDS sea la proximidad (física) a los beneficiarios de sus programas. Ello permite, generalmente, que éstos obtengan un acceso más oportuno, permanente y menos costoso a los servicios que otorgan estas instituciones, a diferencia de los programas sociales realizados por el Estado desde el nivel central. A la vez, esta localización más cercana a los beneficiarios también significa un ámbito de acción más reducido que el de otras instancias; por lo tanto, los programas se desarrollan de una manera mucho más personalizada permitiendo entregar no sólo beneficios sociales adicionales que trascienden

¹²Flisfisch (1980), citado en CIAPEP, 1987.

a un bien o servicio específico, sino que apuntan a dimensiones diferentes de la pobreza como son los problemas de autoestima, dependencia, participación, escaso afán de logro, etc. De esta manera se puede afirmar que la característica de localización y tamaño de las IPDS redundan en otorgar una atención más integral a las familias de escasos recursos.

Descentralización: La descentralización significa que las instituciones poseen una competencia decisoria propia. Esto implica, en términos prácticos, que las IPDS son capaces de adaptar sus actividades a las demandas locales. Esta virtud representa otro atractivo respecto de los programas del gobierno central, ya que al no tener rigideces de operación, actuarán con mayor flexibilidad y rapidez.

Eficiencia: En general, las IPDS suelen tener costos de operación relativamente bajos, ya que no disponen de una burocracia desarrollada. Además, en la producción de sus bienes y servicios sociales recurren a tecnologías sencillas, dado que su interés es comúnmente el poder replicar autónomamente las experiencias locales.

Existen escasas referencias bibliográficas respecto de la eficiencia de los programas sociales de las IPDS en términos de resultados. Las evaluaciones que se realizan respecto de grupos de control de características similares de los beneficiarios son generalmente muy positivas. Sin embargo, no ha sido posible comparar de manera sistemática la eficiencia de un programa de las IPDS respecto de uno del gobierno central, ya que en general poseen características diferentes que no permiten realizar este tipo de análisis.

Adicionalidad: Otra característica importante de las IPDS es el efecto multiplicador que estas actividades tienen para el desarrollo social. La experiencia chilena revela que las IPDS pueden más bien complementar antes que sustituir la red de programas sociales del Estado (Downs y Solimano, 1986).

Esta complementación se da en dos ámbitos: por un lado en el tipo de programas, pues las IPDS realizan programas sociales de tipo integral a nivel local, lo que es difícil encontrar en los programas del gobierno central. Por otra parte, las IPDS tienen la capacidad de incorporar recursos adicionales a los del Estado. Estos recursos pueden ser financieros, a través de donaciones o transferencias en dinero, pero también pueden ser donaciones en especies o en el tiempo que destinan sus voluntarios a la actividad social. Esto significa que estas instituciones tienen la propiedad de

adicionar recursos para realizar programas de desarrollo social, es decir, aumentan el total de recursos disponibles, o en otras palabras, no compiten o desplazan recursos desde el Estado hacia el sector privado. En resumen, las IPDS permiten aumentar el desarrollo social con un bajo costo fiscal.

Replicabilidad: La limitación más discutida de las IPDS se relaciona con la dificultad de replicación de los programas que ellas realizan. Por el mismo hecho de actuar descentralizadamente con programas adaptados a la realidad local, es difícil que en otros lugares se den las mismas condiciones, por lo que los programas diseñados con anterioridad tienden a fallar. Sin embargo, esto no constituye un obstáculo *per se*, en la medida en que cada IPDS busque realmente dar una solución local al problema de la pobreza, pues el objetivo de fondo se estará cumpliendo aunque sea por distintos caminos.

Otra limitación que ha sido reconocida como una dificultad para la expansión de las IPDS, es el hecho de que algunas de ellas operan con una fuerte orientación ideológica, lo que muchas veces les resta eficiencia y objetividad.

Finalmente, otra característica de las IPDS, que para algunos podría constituir una limitación, es el hecho de que estas instituciones se dedican fundamentalmente a resolver problemas de necesidades básicas, ya sea en un ámbito material o inmaterial. Por consiguiente, ellas no colaboran de manera significativa con la acción redistributiva global del Estado. En general, el problema de la desigualdad social ha sido abordado exclusivamente por el Estado, a través del Estado benefactor y la política tributaria.

IV. Situación Actual de las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) a Nivel Local

Planteamientos Generales

Conforme a lo señalado en las secciones anteriores, las IPDS tienen interesantes ventajas que hacen deseable preocuparse de su promoción y desarrollo. Por tanto, es conveniente describir brevemente cuáles son las condiciones actuales de operación, para determinar aquellas áreas en las que podrían sugerirse ciertas modificaciones o proposiciones a objeto de estimular la participación de las IPDS en el desarrollo social a nivel local. La proposición fundamental de este trabajo es la creación de un Fondo de

Desarrollo Social Comunal (FONDESOC) que permita incentivar la creación de este tipo de instituciones. Parte de sus gastos se financiaría a través de una subvención pública, y el resto provendría del sector privado. Esta proposición se describe en detalle en la sección V.

4.1 IPDS y Organizaciones No Gubernamentales (ONG)

Tal como se mencionó anteriormente, en este trabajo se prefirió utilizar el término más amplio de instituciones privadas para el desarrollo social (IPDS), concepto que incluye a ciertas organizaciones no gubernamentales (ONG).¹³

De esta manera, la proposición que se describe a continuación (Sección V) incluye a aquellas instituciones privadas cuyo objetivo fundamental es la promoción del desarrollo social a nivel local en sectores de escasos recursos. La connotación de instituciones "privadas" viene dada principalmente por su carácter jurídico, y no por la fuente de financiamiento principal, ya que se rigen por normas de derecho privado (Código Civil) en vez de normas de derecho público (leyes específicas). Sin embargo, se excluyen del grupo IPDS aquellas instituciones privadas que realizan funciones que tienen el carácter de sustituto directo de las actividades tradicionales en el área social por parte del Estado, como las Fundaciones o Corporaciones que administran colegios particulares subvencionados.¹⁴ Siguiendo esta línea de razonamiento se excluyen de la proposición del FONDESOC las instituciones que reciben subvenciones municipales que tienen carácter obligatorio, definido por el nivel central; este es el caso de las subvenciones a las Corporaciones de Asistencia Judicial Municipal, SENAME y otras.¹⁵

En resumen, la proposición se enmarca dentro de las instituciones privadas sin fines de lucro para el desarrollo social (IPDS). Se excluyen de ella las actividades desarrolladas por IPDS que responden a actividades

¹³Un buen resumen acerca de las diferentes definiciones de las ONG puede encontrarse en Jiménez *et al.* (1989).

¹⁴Además, los establecimientos educacionales se rigen por la Ley de Subvenciones D.L. 3476 de 1980.

¹⁵Tal como se aprecia más adelante, las subvenciones municipales obligatorias son excluidas del límite del 7% del Presupuesto Municipal.

tradicionales del Estado o actividades de otra índole como la Fundación Chile.

4.2 Normativa Vigente

Las IPDS deberían tener el reconocimiento legal mínimo que exige la legislación chilena. Esto se refiere principalmente a contar con personalidad jurídica aprobada por el Ministerio de Justicia de acuerdo al Decreto N° 110 (1979). La importancia de este requerimiento está relacionada con el hecho de que no es posible pensar que se puedan transferir recursos a instituciones que no tengan un representante legal, dirección y patrimonio conocidos. Por lo demás, el D.L. N° 1.183 (1975) establece que las instituciones privadas sin fines de lucro (que incluye a las IPDS) no pueden recibir aportes, donaciones ni subvenciones si no cuentan con personalidad jurídica. Es más, cada institución que participe en el FONDESOC, recibiendo algún tipo de transferencia, debería contar con personalidad jurídica vigente. No debiera aceptarse la utilización de un "paraguas" jurídico por parte de una institución mayor que patrocine a una vinculada a ella, ya que esto podría ocasionar dificultades en el escrutinio público de la institución realmente ejecutora.

De acuerdo a un estudio sobre ONGs en el gran Santiago, en una muestra se detectó que cerca de un 33% de las instituciones no tenía personalidad jurídica propia (Jiménez, *et. al* 1989).

4.3 Exenciones de Impuestos y Donaciones para IPDS

Puesto que interesa incentivar la creación de IPDS y en general la incorporación del sector privado en el desarrollo social, es conveniente revisar el régimen tributario por el cual éstas se rigen.

En el contexto de este trabajo las donaciones a IPDS en dinero, especies o en tiempo disponible son muy importantes, pues se incorporan como un valioso antecedente al postular al fondo propuesto. De acuerdo al reglamento que se delinea más adelante, se premiarán aquellas solicitudes en las que la participación de los fondos privados en el total del proyecto tenga mayor significación. Sin embargo, el régimen de exenciones y donaciones también es relevante de por sí, ya que al incentivar los aportes privados a programas sociales se obtendrá en definitiva una mayor disponibilidad de recursos para el desarrollo social. De esta manera el gasto social aumenta sin necesariamente ampliar la carga tributaria o hacer

mayores exigencias a las finanzas públicas. Por lo tanto, resulta del todo pertinente asegurar que estas potenciales donaciones contribuyan efectivamente a disminuir la pobreza, para lo cual deben establecerse ciertos requisitos en la legislación.

En la actualidad las IPDS, como instituciones privadas sin fines de lucro, pueden solicitar al Ministerio de Hacienda la exención del impuesto de primera categoría (Art. 40 N° 4 Ley de Rentas, 1984). La solicitud debe acompañarse de varios antecedentes, entre los que se incluyen la especificación de los fines "benéficos" de la institución, es decir, no perseguir fines de lucro, y explicar que el objetivo es prestar ayuda material o de otra índole a personas de escasos recursos.

A través de un Decreto Supremo, el Ministerio de Hacienda reconoce a aquellas instituciones que quedan exentas. Entre éstas se cuentan el Cuerpo de Bomberos, Patronato de la Infancia, Fundación INVICA y muchas otras.

El beneficio que reporta esta exención a las IPDS es bastante reducido, ya que éstas prácticamente no generan ingresos por venta de bienes o servicios. La principal utilidad que las pequeñas IPDS obtienen de esta exención es el hecho de quedar liberadas de llevar una contabilidad más compleja. Tampoco este beneficio es muy útil para entidades que desarrollan simultáneamente una actividad que genera excedentes y otra de desarrollo social (que genera déficit), ya que al acumular excedentes para un posterior destino social, éstos serán gravados en el intertanto.

La Ley de Rentas también establece un régimen de donaciones, en el que éstas son aceptadas como gastos para los efectos de la primera categoría, en el caso de las empresas donantes.¹⁶ Las instituciones donatarias (IPDS) deben, por su parte, presentar un certificado ante el Servicio de Impuestos Internos, el que debe ser expedido por el Alcalde de la comuna donde desarrollen su labor, certificando que los programas que realiza la institución donataria efectivamente benefician a los sectores pobres de la comuna.

Pese a la existencia de estos regímenes tributarios especiales que favorecen a las IPDS, puede afirmarse que su impacto en términos de recursos adicionales para el sistema o incentivos para la creación de nuevas IPDS, es muy limitado, pues hoy las empresas están virtualmente

¹⁶Las donaciones serán consideradas como gasto hasta un monto equivalente al 10 por ciento de la renta líquida imponible.

exentas del impuesto de primera categoría, en tanto las utilidades sean reinvertidas.

4.4 Realidad Financiera de las EPDS en Chile

A. Fuentes de Financiamiento

En la actualidad, los recursos del sistema IPDS provienen tanto del sector público como del privado. Se pueden distinguir por lo menos cinco fuentes principales de ingresos. (Una descripción más detallada de cada una de ellas puede encontrarse en el Anexo N° 1.)

Sector Estatal

1. Transferencias del Gobierno Central

Se trata principalmente de transferencias desde el Fondo Social a instituciones como CORDAM, CONAPRAN, etc.

Instituciones Descentralizadas del Estado

2. Transferencias de Municipalidades

De acuerdo a la Ley de Municipalidades, éstas pueden otorgar subvenciones a instituciones privadas sin fines de lucro (incluyendo IPDS), por un total equivalente no superior del 7% del presupuesto municipal.

3. Aportes de Empresas Públicas

De acuerdo al Decreto N° 152 del Ministerio de Hacienda, algunas IPDS reciben aportes directos de la Polla Chilena de Beneficencia.

Sector Privado

4. Donaciones Nacionales

Incluye donaciones de personas naturales y de personas jurídicas.

5. Donaciones Internacionales

Incluye fundamentalmente donaciones de personas jurídicas.

A través de la creación del FONDESOC se propone fundamentalmente administrar de una manera más transparente y organizada los mismos recursos que hoy el Estado transfiere a las IPDS; es decir, las fuentes 1, 2 y 3. También se persigue crear una eficiente competencia por el uso de esos recursos.

B. Recursos del Sistema IPDS

En el Cuadro N° 1 se puede apreciar una estimación del total de recursos que administró el sistema de las IPDS durante los años 1987 y 1988.

En relación a los recursos del sector privado, debe advertirse que las cifras que se entregan constituyen una estimación gruesa, tal como se señala en el Anexo N° 1. Por su parte, las transferencias del sector estatal a las IPDS son una estimación de los recursos que el Estado destina a este tipo de instituciones, los que son canalizados a través de tres fuentes: el gobierno central (10%), las Municipalidades (50%) y las empresas públicas (Lotería) (40%). (Todos los porcentajes son aproximados.) La totalidad de estos recursos pasarían a constituir el FONDESOC. Cabe recordar que la totalidad de los recursos del FONDESOC corresponden a recursos actualmente existentes y destinados a estos mismos fines, pero a través de mecanismos diversos. Sin embargo, para efectos de las municipalidades del país, un 50% de los recursos del FONDESOC serían adicionales, pues provendrían de los financiamientos del gobierno central y empresas públicas, respecto de los cuales las municipalidades no tienen tuición alguna en la actualidad.

Con el FONDESOC se pretende asegurar una mayor transparencia y eficiencia en el uso de estos recursos, pues su asignación estaría reglamentada por un sistema que obligue a las IPDS a competir localmente por la obtención de ellos.

Cuadro N° 1**Estimación de los Recursos Totales Sistema IPDS
(Miles de Pesos)**

	1987 (\$ cada año)	1988	1987 (\$ junio 89)	1988
Transferencias del Sector Estatal*	3.886,290	6.389,978	4.822,901	7.037,424
Gobierno Central	373,040	616,341	462,944	678,790
Municipalidades	2.105,927	3.086,414	2.613,464	3.399,136
Empresas Públicas	1.407,323	2.687,223	1.746,493	2.959,498
Recursos del Sector Privado**			3.027,406	3.027,406
Donaciones y Aportes Nacionales			1.715,682	1.715,682
Donaciones y Aportes Internacionales			1.311,724	1.311,724
Total			7.850,307	10.064.830

* El total de transferencias del sector estatal constituyen los recursos de que dispondría el FONDESOC.

** Estimación para un año tipo, actualizada a junio de 1989.

Fuente: Cuadros N^{os} 1-3 Anexo N° 1.

Es interesante analizar la magnitud de los recursos que estarían comprometidos en el FONDESOC, en comparación a otras iniciativas existentes en lo social. En el Cuadro N° 2 se observa que la magnitud de los recursos que comprenderían al FONDESOC es ínfima en relación al PGB y al gasto social fiscal. Respecto de los gastos de algunos ministerios del sector social, el Fondo representa también una porción bastante pequeña. El FONDESOC alcanzaría a un poco menos de la mitad del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y a menos del doble del Fondo Social. Esto parece un buen equilibrio, ya que el FNDR entraña un importante esfuerzo por parte del Estado en su administración, mientras que el Fondo Social ha ido disminuyendo sistemáticamente en el tiempo.

Cuadro N° 2

Comparación del FONDESOC con otros Programas Sociales (en %)

	1987
FONDESOC/PGB	0,09
FONDESOC/Gasto Social Fiscal	0,71
FONDESOC/Ministerio de Educación	2,91
FONDESOC/Ministerio de Salud	9,43
FONDESOC/Ministerio de Vivienda y Urbanismo	13,05
FONDESOC en relación a programas sociales	1987
FONDESOC/FNDR	44,47
FONDESOC/Fondo Social	176,41
FONDESOC/Alimentación Escolar	51,76
FONDESOC/Menores Situación Irregular	67,48

Fuente: Elaboración propia a partir del Cuadro N° 1 y datos sobre gasto social de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 3
Aportes de Municipalidades a IPDS
(Miles de \$ Junio 1989)

	Ingresos Totales		Ingresos per cápita		Aportes a IPDS		IPDS/Ingreso Municip.		Aportes Munic. a IPDS per cápita (en \$)	
	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988	1987	1988
Comunas	1.106.094	1.472.394	5.369	7.003	S/D	73.780	S/D	5.01	S/D	351
Antofagasta	S/D	2.330.538	S/D	7.768	S/D	79.275	S/D	3.40	S/D	264
Concepción	112.112	182.456	3.212	5.268	9.178	9.890	8,19	5,42	263	286
Penco	307.386	363.728	6.148	7.510	13.364	14.486	4,35	3,98	267	299
San Fernando	79.140	105.177	4.204	5.483	2.079	3.504	2,63	3,33	110	183
Entre Lagos	49.970	74.064	3.738	5.511	2.662	3.157	5,44	4,26	203	235
Futrono	120.294	163.913	7.895	10.920	1.080	857	0,90	0,52	71	57
Casablanca	2.138.244	2.283.954	7.646	7.978	47.305	217.027	2,21	9,50	169	758
Valparaíso	5.264.042	5.906.663	26.737	30.621	177.274	168.052	3,37	2,85	900	871
Las Condes	1.449.477	1.811.165	5.115	5.528	62.549	149.795	4,32	8,27	221	457
La Florida	949.191	1.028.275	10.778	10.637	29.943	24.705	3,15	2,40	340	256
La Reina	1.990.029	1.626.006	27.097	23.546	166.903	35.453	8,39	2,18	2.273	513
San Miguel	8.368.640	9.012.911	46.429	53.444	198.356	225.645	2,37	2,50	1.100	1.338
Santiago	1.209.181	1.243.616	7.854	8.786	49.007	72.379	4,05	5,82	318	511
La Pintana	767.998	800.369	6.407	6.069	11.719	25.139	1,53	3,14	98	191
Lo Prado										

Fuente: Elaboración propia a partir de Estados de la Gestión Financiera del Sector Municipal, Contraloría General de la República.

El Cuadro N° 3 permite tener una idea global del monto de recursos que actualmente transfieren algunas municipalidades a las IPDS, esto corresponde a parte de lo que pasaría a constituir el FONDESOC. Se observa que en general las transferencias o subvenciones a IPDS oscilan entre un 0,5% y un 8% de los presupuestos municipales.¹⁷ En el caso de algunas comunas de características rurales como Futrono, Entre Lagos y Casablanca, los aportes a IPDS llegan como máximo a un total de 3 millones de pesos anuales, lo que denota que la escala de las posibles actividades de las IPDS en esas comunas es muy reducida. En el caso de ciertas comunas de características urbanas con una importante población de escasos recursos, como La Pintana y Lo Prado, el promedio de los aportes municipales a IPDS para el año 1988 ascendió a 48 millones de pesos anuales, lo que nuevamente no constituye una suma de gran envergadura por tratarse de comunas pobres con más de 120 mil habitantes cada una.

V. Proposición de un Fondo de Desarrollo Social Comunal

En el desarrollo del presente trabajo se han destacado los elementos más importantes de las IPDS. Asimismo, se ha concluido la conveniencia de promover el desarrollo de estas instituciones, puesto que ellas contribuyen al desarrollo social de las personas más pobres en forma complementaria con los programas sociales tradicionales del gobierno. Estos recursos adicionales (privados) son muy valiosos, pues tendrían un fuerte impacto social a nivel local, sin aumentar necesariamente los niveles de tributación actual.

La alternativa más factible para concretar esta iniciativa es la creación en cada comuna de un fondo para el Desarrollo Social Comunal (FONDESOC). Los recursos disponibles para el fondo deberían tener una asignación progresiva en términos intercomunales. Existirían ciertos requisitos para adjudicar estos fondos, de manera de asegurar el correcto uso de ellos.

Es preciso recordar que la proposición que se describe a continuación es solamente una sistematización inicial de lo elementos esenciales que

¹⁷Las cifras importantes de aportes municipales a IPDS constituyen una estimación de las transferencias efectivas de la municipalidad; pues tal como se explica en el Anexo N° 1, éstas tienen bastante discrecionalidad para definir cuáles gastos entran en el ítem subvenciones.

debería tener el FONDESOC. Por esta razón, no resulta oportuno discutir en esta instancia el detalle de su implementación, ya que no se han precisado aún las circunstancias y la posibilidad efectiva de su creación.

A. Objetivos y Fines del FONDESOC

El FONDESOC tendrá por objetivo el financiamiento de programas y proyectos locales de carácter social, especialmente en beneficio de sectores de extrema pobreza. Como característica general, los proyectos presentados al FONDESOC no deberían ser sustitutos directos de actividades sociales desarrolladas por los programas regulares del Estado, sino que deberían complementarlos o cubrir áreas no consideradas por ellos. Los programas y proyectos financiados con este fondo pueden ser elaborados por instituciones privadas o instituciones públicas y ambas deberían cumplir con los requisitos que a continuación se señalan:

Con cargo a este fondo podrían consultarse los siguientes tipos de proyectos y programas sociales:

- a) Programas y proyectos de infraestructura básica de servicios en poblaciones de escasos recursos.
- b) Programas de asistencia nutricional.
- c) Programas y proyectos de infraestructura y atención integral a ancianos, niños y otros grupos de la población que requieran una atención especial.
- d) Capacitación y alfabetización de adultos de sectores de escasos recursos y extrema pobreza.
- e) Programas de asistencia social y otros, destinados a la atención integral o parcial de indigentes y necesitados.

Los recursos del FONDESOC no podrán ser destinados a ninguna de las siguientes finalidades:

- a) Contratar funcionarios o pagar remuneraciones del sector público o conceder mejoramiento de remuneraciones a funcionarios públicos.
- b) Financiar acciones publicitarias o de propaganda.
- c) Otorgar aportes a empresas, a universidades e institutos profesionales, a canales de televisión o a cualquier medio de comunicación social.

- d) Otorgar préstamos o constituir con los recursos de este fondo contrapartes de créditos externos.
- e) Financiar en todo o parte organismos públicos.
- f) Invertir en instrumentos financieros de cualquier naturaleza, públicos o privados, o efectuar depósitos a plazo.
- g) Adquirir, construir, reparar o habilitar edificios destinados al funcionamiento de las oficinas administrativas de los servicios públicos nacionales o regionales.
- h) En general, no se podrían destinar recursos a fines distintos de los especificados en el formulario de postulación al FONDESOC.

Los recursos del FONDESOC constituirían una subvención anual a cada institución asignataria. En casos excepcionales podría aprobarse una subvención bianual, cuando la inversión inicial del proyecto sea demasiado elevada en relación a la operación del mismo.

B. Asignación, Distribución y Administración: Una Propuesta Específica

Registro de IPDS

Para poder participar en un FONDESOC las IPDS deberían estar previamente acreditadas en esa municipalidad, la cual contaría con un registro de IPDS, de manera similar a un registro de contratistas municipales. En este registro deberán incluirse datos básicos sobre cada institución, incluyendo personalidad jurídica y un pequeño historial de las actividades previas de la institución.

Aprobación de SECPLAC

Todos los proyectos y programas que solicitan financiamiento del FONDESOC deberán contar con la aprobación técnica de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC). Esta se limita a verificar y revisar la información contenida en el formulario de postulación. También analizará el cumplimiento de los objetivos y requisitos generales del FONDESOC. La SECPLAC deberá además valorar los aportes del sector privado en recursos no financieros. Finalmente, es importante señalar que la SECPLAC no priorizará los proyectos aprobados por ella, ya que esta función recaerá sobre el cuerpo colegiado de la municipalidad.

Mecanismo de Asignación

El mecanismo de asignación del FONDESOC a nivel comunal contempla la priorización de los proyectos presentados sobre la base de un indicador. Además, existiría un tope máximo de los recursos a solicitar anualmente, el cual estaría definido entre los 8 y 10 millones de pesos de 1989. El objetivo de esta restricción es facilitar la concurrencia de un mayor número de IPDS a cada comuna, con proyectos específicos a la realidad local, en lugar de grandes proyectos de inversión pública que podrían obtener financiamiento de otras fuentes alternativas.

Índice de Asignación

Cada uno de los componentes de este índice se escalaría de 1 a 100. Inicialmente se contempla una ponderación igual para cada uno de ellos. Este aspecto podría revisarse haciendo algunas simulaciones.

Componentes:

- i) Monto solicitado: Se dará mayor ponderación a los proyectos que soliciten menos recursos en términos relativos. Esto podría expresarse en relación al total de fondos a distribuir o en relación al número de proyectos que postulan a financiamiento.
- ii) Monto aportado por el sector privado: Se dará mayor ponderación a los proyectos que aporten mayor cantidad relativa de recursos privados. Para realizar esto se requiere previamente establecer un mecanismo universal de valoración de los aportes privados no financieros. La ponderación relativa de los recursos privados podría hacerse en relación al porcentaje medio de aportes privados del año anterior.
- iii) Localización: Se dará mayor ponderación a los proyectos localizados en las áreas más pobres de la comuna. Para esto cada comuna debe priorizar sus unidades vecinales según niveles de pobreza, lo que se puede realizar sobre la base de ficha CAS u otros antecedentes disponibles. El criterio de priorización de unidades vecinales debería ser establecido por el CODECO de acuerdo a criterios técnicos de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Con este criterio de localización se pretende asegurar la focalización del proyecto.

En el caso de algunas comunas "dormitorios" es posible plantear una asignación del FONDESOC con carácter extracomunal, pues ello puede beneficiar indirectamente a la población comunal. En esta situación el puntaje de localización se definiría por el lugar de emplazamiento del proyecto.

- iv) **Prioridad municipal:** La prioridad municipal corresponde a la opinión del cuerpo normativo de la comuna, sea el CODECO u otra instancia a definir. Como se trata de una subvención anual, este cuerpo debería pronunciarse una vez al año sobre los proyectos presentados. Sólo podrían priorizar entre los proyectos presentados,¹⁸ independiente de los recursos disponibles para financiarlos. La priorización debería considerar las políticas de desarrollo comunal contenidas en los Planes Comunales de Desarrollo. Cabe recordar que la orientación hacia la pobreza está garantizada porque el fondo está restringido a proyectos y programas destinados a satisfacer necesidades básicas, además el criterio de localización incentiva a dirigir los recursos a áreas más pobres.

- v) **Prioridad vecinal:** Se contempla recoger la prioridad de las unidades vecinales que se beneficiarían con el proyecto. Para esto la misma IPDS podría previamente, durante un período determinado, difundir su proyecto a nivel vecinal. Posteriormente, la asamblea vecinal priorizaría los proyectos que se han presentado. Esta asamblea debería tener mayor formalidad, probablemente con la presencia de un ministro de fe.¹⁹ En el caso de proyectos intervecinales, se podrían promediar las priorizaciones en cada una de ellas.

¹⁸ Sólo pueden ser presentados a esta instancia los proyectos con aprobación técnica de la SECPLAC.

¹⁹ La prioridad vecinal sólo tendría validez para el año específico respecto del cual se postula a financiamiento.

C. Financiamiento

Este fondo tendría las siguientes fuentes de financiamiento (todas actualmente existentes y destinadas a fines similares):

1. Subvenciones municipales a IPDS.
2. Subvenciones municipales a instituciones públicas de desarrollo social (subvenciones no obligadas).
3. Transferencias del gobierno central a algunas IPDS.
4. Transferencias de Polla de Beneficencia a algunas IPDS.
5. Además, podrían incorporarse al fondo recursos adicionales provenientes de donaciones internacionales de otros gobiernos, las cuales no tienen un destino predefinido.

En el caso de las dos primeras fuentes no habría muchas diferencias con el presupuesto de "subvenciones municipales", que actualmente opera sin inconvenientes trascendentes. La mayor diferencia estaría en el acceso, adjudicación y control de los fondos que se haría de una manera más sistemática y transparente.

En el caso de las fuentes tercera y cuarta, deberían liberarse o demarcarse las transferencias destinadas a instituciones predefinidas por la ley. No existe ningún antecedente de peso que permita definir por qué hay ciertas instituciones que se benefician con estos repartos y otras no. Lo más lógico sería establecer requisitos transparentes de acceso y que todas ellas compitan por los recursos.

Para la asignación comunal de los recursos adicionales de las fuentes 3 y 4 debería diseñarse un sistema que distribuya estos fondos entre las comunas. Con el objeto de asegurar su orientación a la pobreza, se podría emplear un indicador que incluyese variables socioeconómicas y de recursos disponibles (ingresos municipales per cápita y otros). Este indicador definiría la proporción de los recursos a entregar a cada comuna, de una manera similar a como se realiza con el Fondo Común Municipal. La diferencia estaría en que estos recursos adicionales al FONDESOC sólo serían repartidos entre las cincuenta comunas más pobres del país, pues precisamente en estas comunas las subvenciones municipales son proporcionalmente inferiores. De esta manera se lograría incentivar el desarrollo de IPDS en las comunas realmente pobres. En caso de optar por esta alternativa, de acuerdo a las estimaciones de recursos que aparecen en el anexo N° 1, cada una de las cincuenta comunas más pobres contaría con

cerca de 73 millones de pesos (1989) adicionales para asignar al FONDESOC.²⁰

Si se llegase a contar con recursos adicionales para el FONDESOC (Nº 5), el tratamiento debería ser básicamente el mismo que para los Nºs 3 y 4.

El FONDESOC se consideraría como parte del presupuesto municipal, pues esto obligaría a un mejor control del uso del fondo y además tendría menos complicaciones legales. Sin embargo, esto podría significar una "tentación" de recurrir a transferencias para financiar áreas deficitarias del presupuesto municipal. Por lo tanto, sus usos deben quedar claramente limitados.

D. Administración del Fondo

Para ser presentados a aprobación técnica, los proyectos podrían ser recepcionados por la SECPLAC durante todo el año de manera continua. Una vez aprobados técnicamente, los proyectos serían discutidos y priorizados por el CODECO durante el proceso de formulación del presupuesto municipal. Simultáneamente, la SECPLAC debería reunir los otros antecedentes para realizar el proceso de asignación del FONDESOC. A mediados de diciembre de cada año, la SECPLAC debería publicar los resultados del proceso de asignación especificando el puntaje obtenido por todos los proyectos que postularon a financiamiento, indicando cuáles de ellos lograron aprobación definitiva.

La administración general del fondo estaría a cargo de la SECPLAC, pero ésta tendría responsabilidades compartidas con otras dependencias municipales.

Administración Financiera:

La administración financiera estaría a cargo del Departamento de Finanzas Municipales. Una vez que el fondo sea adjudicado, la municipalidad firmaría un convenio con la IPDS, que tendría como referencia el propio formulario de postulación al fondo. Además el Departamento de

²⁰Esta cifra resulta de sumar los recursos transferidos actualmente por la Lotería y el gobierno central a las IPDS.

Finanzas Municipales establecería el flujo de caja conjuntamente con la institución. En este caso, se debe tener especial cuidado con el cumplimiento de los aportes privados comprometidos. Una alternativa sería entregar inicialmente una proporción de los recursos del FONDESOC, luego esperar la concreción de los recursos privados, para finalizar el proyecto con los recursos del FONDESOC.

El Departamento de Finanzas deberá definir la periodicidad y las normas de rendición de los fondos entregados.

Supervisión Técnica:

Para la supervisión técnica general y revisión de cumplimiento de objetivos y metas, la SECPLAC designaría una contraparte municipal para cada proyecto aprobado. La contraparte municipal tendrá que tener una relación con el área del proyecto, por ejemplo el Departamento de Desarrollo Social. Así se podrá verificar la ejecución de los proyectos y facilitar el aprendizaje por parte de la municipalidad de las técnicas y metodologías que empleen las IPDS.

Además, ello contribuye a vincular el trabajo municipal con el privado. La supervisión técnica del proyecto debería emitir un informe al término del año, en el cual se considere el cumplimiento de los objetivos y pueda apreciarse el trabajo efectuado. Esta información retroalimentaría el sistema para el año siguiente.

VI. Reflexiones Respecto a un Crédito Tributario por Donaciones a IPDS

El objetivo principal de este trabajo ha sido destacar las virtudes y limitaciones de las instituciones privadas de desarrollo social en este país. Consecuente con esto, se ha propuesto definir una estrategia para su promoción y desarrollo. Esta se ha centrado principalmente en la proposición de un Fondo de Desarrollo Social Comunal (FONDESOC), el cual contribuiría al financiamiento de este tipo de instituciones en el plano comunal. Sin embargo, se estima que el perfeccionar el régimen tributario de donaciones a IPDS, haciéndolo más generoso, podría ayudar de manera importante no sólo a complementar el FONDESOC, sino también a incentivar la creación de nuevas IPDS en el país.

En relación a este último aspecto, es importante considerar que la preposición de un nuevo régimen de tributación para las donaciones IPDS constituye un tema complejo que rebasa los objetivos inmediatos del presente trabajo; sin embargo, es posible plantear los elementos esenciales que este sistema debería tener.

A. Objetivos

En primer lugar, es importante discutir si es o no conveniente que el Estado subsidie directamente a las personas a través de ciertos programas o, alternativamente, que el Estado deje de percibir parte de su tributación y que estos ingresos no percibidos sean destinados directamente por el sector privado al desarrollo social. Tal como se ha descrito en secciones anteriores, existen antecedentes que permiten afirmar que las personas, en su mayor parte, prefieren comprometerse con empresas o actividades concretas en donde encuentren afinidad en los objetivos de las iniciativas a realizar y sea posible obtener un seguimiento de los proyectos. Estas dos condiciones son más efectivas en el caso de las actividades privadas de desarrollo social. La evidencia muestra que, en general, existe escaso interés de las personas o instituciones por donar fondos globales cuando se desconoce el destino específico de los recursos y éstos son administrados por terceras personas. Como ejemplo puede citarse el Fondo de Solidaridad Nacional creado en 1975, el cual recibió algunas donaciones en sus primeros años de vida, perdiendo importancia posteriormente a pesar de los valiosos objetivos que éste planteó. Una suerte similar corrió el fondo que reuniría los recursos provenientes de las personas que renunciarían a su asignación familiar.

Con todo, y según puede apreciarse a continuación, la propuesta sólo significa que el Estado dejaría de percibir una pequeña proporción de sus impuestos para ser destinados a programas de desarrollo social. En ningún caso esta alternativa motivaría una disminución del financiamiento de las actividades sociales que realiza regularmente el Estado; pues de ser así nos encontraríamos en una situación de desplazamiento de recursos y no de adicionalidad, que es el objetivo perseguido con esta medida.

B. Mecanismo Propuesto

El mecanismo propuesto consiste básicamente en ampliar a las IPDS y a los FONDESOC²¹ los beneficios de los artículos 69 y 70 de la Ley 18.681. De acuerdo a esa legislación, los contribuyentes de los impuestos de Primera Categoría o Global Complementario (personas jurídicas o naturales) pueden rebajar como crédito en contra de esos impuestos, bajo ciertas condiciones y requisitos, las donaciones que efectúen a las universidades e instituciones profesionales estatales y particulares reconocidas por el Estado.

Esa legislación permite descontar de los impuestos señalados hasta un 50 por ciento de las donaciones efectuadas a estas instituciones, por un monto máximo de 14.000 unidades tributarias mensuales. La diferencia con la franquicia vigente para las donaciones a IPDS es que el estímulo fiscal es más generoso y se independiza de los cambios en las tasas de impuesto a la renta.

En relación a los requisitos y condiciones, la legislación especifica claramente los fines a que pueden ser destinados los recursos obtenidos por donaciones acogidas a este sistema. El Ministerio de Educación debe emitir un informe pronunciándose respecto del cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley.

No existe razón alguna por la cual pueda descartarse *a priori* el ampliar este sistema a las IPDS con el objeto de obtener una mejor cobertura de las necesidades básicas de la población, lo que no sólo constituye un objetivo fundamental para el desarrollo del país sino también un imperativo ético. Debe tenerse presente que el estimular la generosidad individual y la solidaridad social constituye un valor que la sociedad reconoce de manera importante.

La aplicación de esta legislación a las donaciones a IPDS se haría de una manera bastante similar a la Ley 18.681. Los requisitos y condiciones serían básicamente los establecidos para la postulación a los FONDESOC. La calificación del cumplimiento de los mismos la haría en primera instancia la SECPLAC. En el caso de donaciones a los FONDESOC, ellas no requerirían la calificación de la SECPLAC. Adicionalmente se podría establecer la posibilidad de recurrir a la opinión de la SERPLAC cuando

²¹Véase Ley N° 18.681, artículos 69 y 70 *Diario Oficial* del 31 de diciembre, 1987; Reglamento de la Ley, Decreto Supremo de Hacienda N° 340 publicado en el *Diario Oficial* el 29 de abril, 1988; Circular N° 33 Servicio de Impuestos Internos, *Diario Oficial* 26 de junio, 1988.

existiese duda sobre el cumplimiento de los requisitos a nivel comunal, o bien cuando las donaciones superen un monto determinado.

La operación simultánea de los FONDESOC y el crédito tributario propuesto podría significar que algunos programas obtuvieran financiamiento estatal por ambas vías. El único problema que podría surgir es la dilución del significado del segundo componente del índice de asignación de los FONDESOC, es decir, la proporción de los recursos aportados por la IPDS, en caso de que ella reciba donaciones con derecho a crédito tributario. Es importante evitar esta situación para que los proyectos de desarrollo social que no desean depender del favor de ningún CODECO o Cuerpo de Regidores tengan acceso a los fondos públicos. Una manera de lograr esto es que al calcular la proporción de los recursos aportados por la IPDS, éstos sean reducidos según la proporción de su financiamiento total que la EPDS obtuvo por la vía de créditos tributarios en los dos años anteriores.

Anexo N° 1

Fuentes de Financiamiento de las IPDS

Para una debida comprensión de las distintas fuentes de financiamiento de las IPDS, explicaremos cada una de ellas por separado.

Sector Público

En general los recursos que el nivel central entrega a las IPDS se realiza a través del subtítulo presupuestario: Transferencias corrientes al Sector Privado (25031).

1. Transferencias del Gobierno Central

Las transferencias del gobierno central a las IPDS están constituidas básicamente por proyectos y programas específicos del Fondo Social (Ministerio del Interior), que financia principalmente obras de infraestructura para CEMA Chile y otras instituciones.²² En este caso

²²De acuerdo al Decreto N° 637 del 31-05-82, el Fondo Social puede financiar proyectos, programas o estudios elaborados por instituciones

sólo se consideraron como recursos disponibles para el FONDESOC las transferencias a instituciones tipo IPDS, excluyendo el financiamiento de obras o programas de los ministerios sectoriales. Tal vez sería conveniente plantear que la totalidad de los recursos del Fondo Social pasarán a integrar el FONDESOC. En los últimos años el Fondo Social ha perdido importancia, pasando de un 0.6 por ciento del PGB en 1980 a un 0.05 por ciento del PGB en 1987. Por otro lado, el fondo se ha convertido en una fuente de financiamiento de las peticiones directas e inmediatas al Ejecutivo, lo que ha disminuido el alto impacto social que tuvo en sus comienzos.

Existen otras transferencias menores del gobierno central a las IPDS, que incluyen: Capítulo Servicio de Gobierno Interior en la partida Ministerio del Interior, Capítulo Secretaría y Administración General en la partida Ministerio de Educación.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene de los estados de la gestión financiera del sector público-analítico consolidado de la Contraloría General de la República.

2. Transferencias de Municipalidades

La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695 de 1988) establece en la letra g) del Art. N° 5, que las municipalidades pueden otorgar subvenciones a IPDS que colaboren en el cumplimiento de sus funciones; estas subvenciones no pueden sobrepasar el 7% del presupuesto municipal. Sin embargo, ella fue modificada por la ley N° 18.732 que estableció que este límite no incluye a las subvenciones y aportes que las municipalidades hagan en razón de los servicios tras-pasados a ellas. Las municipalidades tampoco incluyen dentro de este límite los aportes a ciertos servicios que leyes u otras normativas legales han fijado como obligatorios; de acuerdo a antecedentes entregados por algunos funcionarios municipales, esto se ha tornado algo flexible, no existiendo una línea demarcatoria exacta de las actividades "obligatorias" de las que no lo son. Tampoco existe una definición específica respecto de cuáles asignaciones corresponden a las "subvenciones" a que se refiere la ley.

públicas o privadas de carácter social. En este último caso los fondos transferidos tendrán carácter de subvención (Art. 12).

Cuadro A-I

Transferencias del Gobierno Central a IPDS
(Miles de Pesos)

	1987	1988	1987	1988
	(\$ cada año)		(\$ junio 89)	
Ministerio del Interior	338,360	578,159	419,906	636,739
Servicio de Gobierno Interior	15,349	3,358	19,048	3,698
Fondo Social	323,011	574,801	400,858	633,041
Ministerio de Educación	34,680	38,182	43,038	42,051
Secret. y Administración Gral.	34,680	38,182	43,038	42,051
Total	373,040	616,341	462,944	678,790

Fuente: Estados de la Gestión Financiera del Sector Público, Contraloría General de la República.

Las transferencias desde las municipalidades a las IPDS están definidas fundamentalmente por el ítem "Transferencias Corrientes al Sector Privado". Sin embargo, al interior de este ítem existen asignaciones que no corresponden, como los números 003 a 005, pues son transferencias de fondos que las municipalidades hacen a sus propias corporaciones "privadas" de salud, educación, etc.; esto se deriva de los déficit de financiamiento de los servicios traspasados y, por tanto, se estima como provisorio. Dentro del subtítulo 25 ítem 031, se consideraron como fondos potencialmente disponibles para el FONDESOC las asignaciones correspondientes a voluntariado, programas sociales, asistencia social y, en algunos casos, otras transferencias al sector privado.

Las municipalidades también realizan transferencias a otros organismos del sector público (25032). Cuando no se han constituido las corporaciones municipales, se traspasan recursos a los departamentos de educación municipal a través de este ítem. Estas transferencias no fueron consideradas como pertenecientes al sistema IPDS. Sin embargo, las transferencias "no obligatorias" a instituciones como JUNAEB, Carabineros y otros son consideradas dentro del 7 por ciento del presupuesto para subvenciones, por consiguiente fue incluido dentro de los fondos disponibles para el FONDESOC.

Las subvenciones tienen que ser acordadas por el CODECO. Sin su aprobación no puede materializarse la entrega de la subvención.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene de los estados de la gestión financiera del sector municipal-analítico consolidado de la Contraloría General de la República.

3. Aportes de Empresas Públicas

Las empresas públicas también pueden hacer aportes a las IPDS. En la actualidad éstos se reducen al fondo para beneficiarios de la Polla Chilena de Beneficencia. Esta institución destina alrededor de un 28 por ciento del valor total de los boletos emitidos a dicho fondo. De acuerdo al Decreto 152 del Ministerio de Hacienda (1980), entre los beneficiarios de este fondo están CEMA CHILE, CORDAM, CONAPRAN, Cruz Roja y otras IPDS.

Los recursos de este fondo de beneficiarios también deberían formar parte del FONDESOC, de manera de quedar sujetos a una competencia por la obtención de ellos. Se desconoce la razón de por qué algunas IPDS participan de este fondo y otras no lo hacen. Ello, aparentemente, tendría alguna relación con la antigüedad, prestigio e influencia de las instituciones que postulan; sin embargo, no se conoce el procedimiento mediante el cual se analizan los usos alternativos de estos recursos ni su efectividad.

Los recursos potencialmente disponibles para el FONDESOC, de parte de las transferencias de la Polla Chilena de Beneficencia, fueron estimados del balance general de la empresa para los años 1987 y 1988.

Cuadro A-2**Transferencias de Municipalidades a IPDS**
(Miles de Pesos)

	1987	1988	1987	1988
	(\$ cada año)		(\$ junio 89)	
Transferencias al Sector Privado	1.932,563	2.955,008	2.398,318	3.254,415
Voluntariado	804,210	1.199,271	998,028	1.320,784
Programas Sociales	526,652	802,932	653,577	884,287
Asistencia Social-otros	601,701	952,805	746,713	1.049,345
Transferencias a otros Organismos Públicos	173,364	131,406	215,145	144,720
JUNAEB	150,241	131,406	186,450	144,720
Programas Sociales	23,123	0	28,696	0
Total	2.105,927	3.086,414	2.613,464	3.399,136

Fuente: Estados de Gestión Financiera del Sector Municipal, Contraloría General de la República.

4. Donaciones Nacionales

Las donaciones nacionales están constituidas por los recursos que los particulares transfieren en forma esporádica o regular a las IPDS. Estos recursos pueden provenir tanto de personas naturales como de personas jurídicas, incluyendo a empresas, sociedades, etc. Las donaciones del sector privado pueden ser no sólo en dinero, sino también en especies o en tiempo que las personas destinan gratuitamente a esa actividad.

Estos recursos, si bien forman parte de los que maneja el sistema IPDS, no pueden ser considerados como disponibles para el FONDESOC. La razón estriba en que los particulares preferirán donar a instituciones que ellas conocen, antes que a un fondo en que terceros determinen la asignación de los recursos donados. Por otra parte, de más está decir que no existe obligación legal alguna para este tipo de transferencias; en consecuencia, mal se podría disponer de ellas.

A pesar de que estos recursos no integran el FONDESOC, sería muy interesante conocer la magnitud de ellos, ya que permitiría saber en qué grado el esfuerzo privado contribuye al desarrollo social.

Parte de la información de esta área podría obtenerse en el departamento de cuentas nacionales del Banco Central, quienes han recopilado este tipo de información para efectos de la elaboración de la matriz insumo-producto. Sin embargo, la información del Banco Central a la que se tuvo acceso se refiere sólo a cinco IPDS, lo que constituye una cobertura institucional muy baja. Se desconoce si esto corresponde a la totalidad de la información recopilada por el banco o si corresponde a un subconjunto de ésta. Por otra parte, se puede recoger cierta información directa de algunas IPDS. Con todo, los datos que se entregan en esta área deben tenerse por preliminares.

5. Donaciones Internacionales

Las donaciones internacionales provienen de organismos internacionales del sistema de Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Comunidad Económica Europea y otras fundaciones y corporaciones extranjeras que operan en nuestro país.

Por las mismas razones expuestas en el punto anterior (Nº 4), lo más probable es que los recursos de esta área no podrían integrarse al FONDESOC. Pues es razonable esperar que estos organismos prefieran donar a instituciones y proyectos conocidos.²³

²³ No obstante, en el programa de una de las candidaturas presidenciales se ha señalado que el "Fondo de Solidaridad Social" a crearse se podría incrementar de manera significativa con aportes internacionales.

Cuadro A-3

**Transferencias de Polla Chilena de
Beneficencia (Lotería) a IPDS**
(Miles de Pesos)

	1987	1988	1987	1988
	(\$ cada año)		(\$ junio 89)	
Fondo para Beneficiarios	1.407,323	2.687,223	1.746,493	2.959,498

Fuente: Estimación a partir del balance general de la Polla Chilena de Beneficencia.

La información para las estimaciones de recursos en esta área proviene del informe "Cooperación para el Desarrollo-Chile" elaborado anualmente por la Oficina Regional del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Finalmente, es dable pensar que este fondo podría ser incrementado con recursos adicionales según la voluntad política del gobierno. Las áreas más susceptibles de incrementarse serían las donaciones nacionales e internacionales. Las primeras podrían ser incentivadas a través de la creación de franquicias tributarias especiales destinadas a financiar proyectos y programas específicos dentro del FONDESOC. Las donaciones internacionales se podrán aumentar en la medida que el gobierno tenga acceso a la comunidad internacional de donantes.

Cuadro A - 4**Estimación de Recursos Privados a IPDS**
(miles de pesos junio 89)

Recursos Nacionales*	1.715,682
Recursos Internacionales**	1.311,724
Total	3.027,406

*Total de recursos informados para un año para distintas IPDS, incluyendo: Hogar de Cristo, Patronato de la Infancia, Cruz Roja, Fundación Miguel Kast, COANIL, Fundación Missio y otras.

**Estimación a partir de "Cooperación para el Desarrollo de Chile" PNUD. Incluye: donaciones a CARITAS, Cruz Roja y otras.

Anexo N° 2

Formulario de Postulación al FONDESOC

El formulario de postulación al FONDESOC debería contener, en forma simplificada y resumida, la siguiente información básica:

- Nombre de la institución
- N° de registro IPDS
- Nombre del proyecto o programa
- Presentación general
- diagnóstico de la situación actual
- definición del problema
- Presentación del proyecto o programa
- descripción general
- objetivos y metas según plazos
- actividades a realizar o beneficios a entregar
- cronograma de actividades
- localización
- tamaño o número de beneficiarios
- costo unitario de la prestación o beneficio (mensual, anual o lo que corresponda)
- Financiamiento.

Deberán especificarse para cada área los recursos solicitados al FONDESOC y los aportados por la institución solicitante. Los recursos aportados privadamente deberán certificarse.

- Destino de los fondos:
 - ejecución de obras
 - adquisición de bienes o materiales
 - adquisición de alimentos
 - remuneraciones de profesionales y otros
 - otros (especificar)
- Recursos totales solicitados y costo total del proyecto.

Bibliografía

- Contreras, P.; Miranda, I.; Ossa, P.; Sánchez, B., y Bravo, V.; *Codeco Coadministrador Municipal: Una guía para su gestión*. Santiago: Editorial Universitaria, 1989.
- Curso Interamericano en Preparación y Evaluación de Proyectos (CIAPEP). Centro de Desarrollo Integral de la Comunidad. Instituto de Economía Universidad Católica. ODEPLAN 1987.
- Downs, Ch. y Solimano, G. "Hacia una evaluación de las experiencias de las ONG en Chile", en UNICEF 1986.
- Franco, R. "Significado y Contenidos de Desarrollo Social y de las Políticas Sociales". *Estudios Sociales*, 40 (1984).
- Glennster, H. *Paying for Welfare*. Basil Blackwell Oxford, 1985.
- Jiménez, M. "Municipios y Organizaciones Privadas: Lecciones y Proyecciones de algunas Experiencias". Ponencia Seminario. Octubre 1989.
- Jiménez, M., y Lado, W. "Desarrollo Local: municipio y organismos no gubernamentales". Escuela de Trabajo Social, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1989.
- Laws, G. "Privatization and Dependency on the Local Welfare State", en Wolch, J., y Dear, M. *The Power of Geography*. U. K.: Unwin Hyman Inc., 1988.
- Mishra, R. *The Welfare State in Crisis*. Wheatsheat Books Brighton. 1984.
- Morgan, D., y England, R. "The two faces of Privatization Public Administration". *Public Administration Review*. November-December, 1988. pp. 979-986.
- O'Connor, J. *The fiscal crisis of the state*. New York: St. Martins Press. 1973.
- OECD Social Expenditures 1960-1990-: Problems of Growth and Control*. 1985.
- Raczynski, D., y Cabezas, M. "Ingresos y Gastos Municipales: Chile (1977-78) y Gran Santiago (1985-88)". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 121 (Octubre, 1988).
- Raczynski, D., y Serrano, C. "Descentralización y Planificación Local: la experiencia de las Comunas Pobres de Santiago". *Notas Técnicas CIEPLAN*, 108 (enero, 1988).

- Roberts, R. "A Positive Model of Private Charity and Public Transfers". *Journal of Political Economy* 11, vol. 92, 1984.
- Steinberg, R. "Voluntary Donations and Public Expenditures in a Federalist System". *The American Economic Review*, 1, vol. 77 (March, 1987).
- UNICEF "Del Macetero al Potrero: el aporte de la sociedad civil a las políticas sociales". 1986.
- Vergara, C. "El Nuevo Espacio de la Política Social en Chile y el Espacio de los Organismos no Gubernamentales". UNICEF 1986.
- Wolch, J. "The Shadow State: Transformations in the Voluntary Sector" en Wolch, J., y Dear. *The Power of Geography*. U. K.: Unwin Hyman Inc., 1988. □

ALGUNAS IDEAS EN TORNO AL SISTEMA ISAPRES*

Francisco Quesney L.**

El presente estudio contiene un análisis de las principales críticas que se hacen a las Instituciones de Salud Previsional. Dichas observaciones, argumenta el autor, carecen en su gran mayoría de una base de sustentación real, y, más bien, obedecen a discrepancias de orden ideológico con los principios que han informado el sistema de Isapres.

Por otra parte, el Dr. Quesney señala que las Isapres presentan debilidades que pueden afectar su estabilidad en el futuro. Entre

* Trabajo preparado dentro del marco del proyecto *Humanitas* del Centro de Estudios Públicos, y presentado en seminario sobre el tema el día 25 de enero de 1990 en esta misma institución. Cabe hacer presente que con fecha 9 de marzo de 1990, fue publicada en el *Diario Oficial* la Ley N° 18.933, que deroga la actual legislación sobre Isapres contenida en el D.F.L. N° 3 de Salud de 1981. Entre las disposiciones de la nueva ley que vienen a modificar algunas de las situaciones planteadas en este estudio están las siguientes: creación de la Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional; las Isapres pueden acoger a personas que no están actualmente bajo un régimen previsional; los contratos son de plazo indefinido, el afiliado puede retirarse sólo una vez al año y la Isapre sólo podrá poner término al contrato por incumplimiento de las obligaciones del cotizante; las Isapres no podrán establecer planes de salud exclusivos para determinadas edades.

** El Dr. Quesney es Médico Cirujano de la Universidad Católica de Chile, Magister en Salud Pública de la Universidad de Chile y ha realizado estudios de posgrado en la Universidad de Cornell (EE.UU.) y en la Universidad de Londres (Inglaterra). Actualmente es Ejecutivo de Banmédica.

ellas: la asimetría entre afiliado e Isapre en relación al período de vigencia del contrato, los abusos y malos usos de parte de los usuarios y la excesiva dependencia del sistema respecto de una legislación que ha sido objeto de continuas revisiones.

Consideraciones Previas

En la mente de muchas personas, salud, medicina y atención médica son sinónimos. Quedan perplejas, entonces, cuando alguien afirma que los indicadores de salud del país son excelentes y, a renglón seguido, dice que la atención que brindan los hospitales estatales es deplorable.

La verdad es que no son sinónimos, y si bien los tres conceptos apuntan más o menos en la misma dirección, ellos difieren significativamente en cuanto a ámbito de acción.

Así, el concepto salud, o al menos la definición que de él ha dado la OMS (ese estado de perfecto bienestar físico, mental y social y no la mera ausencia de una enfermedad), se toca con el concepto calidad de vida o bienestar —el *well being* de los ingleses—. A ello contribuyen una serie de factores ajenos al quehacer de la medicina, como educación, nivel de ingreso, alimentación, legislación laboral, por nombrar sólo algunos.

La medicina engloba todo el trabajo de las profesiones de la salud que, además de doctores en sus más variadas especialidades, incluye a enfermeras, matronas, tecnólogos y otros, y ejerce las clásicas acciones de promoción, protección, recuperación de la salud y rehabilitación del enfermo.

La atención médica, punto central de estas reflexiones sobre el sistema de Instituciones de Salud Previsional o Isapres, forma parte de la actividad de la medicina y este es uno de los factores que influyen en el estado de salud de las personas.

Origen Político de las Isapres

Desde la década de 1920 la medicina en Chile se organizó sobre la base de un modelo estatista que culminó en los años cincuenta con la creación del Servicio Nacional de Salud. La aplicación de dicho modelo se caracterizó por su subordinación a los diversos regímenes previsionales

existentes, de tal modo que el acceso a la atención médica estaba determinado por una u otra denominación previsional.

El gobierno de las Fuerzas Armadas que asumió el poder después del pronunciamiento de 1973 se abocó desde un principio a redefinir políticas en el ámbito económico y social. Es así como temprano se explicitó que el Estado debía asumir un rol eminentemente subsidiario frente al quehacer de las personas, las que debían tomar la iniciativa de buscar la satisfacción de sus necesidades.

Aplicadas estas ideas al quehacer de la medicina resulta, por una parte, que el Estado sólo actúa frente a la incapacidad técnica o económica de las personas y, por otra, que a las personas se les otorga el pleno derecho de procurarse sus propias soluciones en materia de atención médica. El Estado tiende, entonces, a retirarse de su papel hegemónico y las personas se alzan como las protagonistas esenciales en el quehacer médico.

Además de lo mencionado, dos aspectos adicionales en este lineamiento político son dignos de destacar: se valida al sector privado como alternativa de opción en la elección que libremente pueden hacer las personas, y, en previsión de la tradicional imprevisión de los chilenos, se establece una cotización obligatoria, cuyo destino es cubrir total o parcialmente los costos de la atención médica.

En síntesis:

- Estado subsidiario
- Libertad de elección por parte de las personas
- Validación del sector privado como opción para atención de salud
- Cotización obligatoria para salud

De este modo, las Isapres son la respuesta organizada del sector privado al desafío que significaron los lineamientos políticos enumerados.

Origen Legal de las Isapres

- a) Las Actas Constitucionales, primero, y luego la Constitución Política de 1980, explicitan las ideas enunciadas anteriormente.
En efecto, éstas se incluyen en el número 9 del artículo 19 de la Constitución, bajo el rubro "El derecho de la protección de la salud".
- b) En seguida, el D.L. 3.500 de 1980, en su artículo 84, establece la cotización obligatoria de salud para los trabajadores dependientes, y

en el artículo 92 para los independientes. El mismo artículo 84 faculta a los trabajadores para aportar esa cotización a alguna institución o entidad diferente al Estado que le proporcione prestaciones y beneficios de salud.

- c) Luego el D.L. 3.501 radica definitivamente dicha cotización de cargo del trabajador.
- d) El D.F.L. N° 3 de 1981 del Ministerio de Salud, a través de toda su normativa, regula la creación y funcionamiento de Instituciones de Salud previsional o Isapres y las coloca bajo la supervisión del Fondo Nacional de Salud, Fonasa.
- e) Finalmente, la Ley 18.469 que crea el Régimen General de Prestaciones de Salud, en reemplazo de la antigua legislación de salud, reafirma el derecho de la persona para elegir como opción diferente a la estatal el afiliarse a una Isapre. Además establece los beneficios mínimos legales que ésta se obliga a otorgar.

Este régimen general de prestaciones afilia automáticamente a todos los trabajadores activos y pasivos, dependientes e independientes, personas indigentes o carentes de recursos y a las cargas de todos ellos. La desafiliación del régimen se produce por la incorporación a una Isapre y para los que permanecen en él ofrece una modalidad institucional y una de libre elección, que no es otra cosa que el sistema de medicina curativa del ex Sermena. A los afiliados al régimen, el Estado les otorga un subsidio bajo la forma de una bonificación que varía según la remuneración de la persona, y que llega al 100 por ciento del valor de una prestación, para los de más bajos recursos.

Sin embargo, la ley más importante desde el punto de vista de las Isapres, sin duda, es el D.F.L. N° 3 de 1981 del Ministerio de Salud, ya que las otras normas citadas no hacen sino pavimentar el camino para que el sistema de Isapres nazca y se desarrolle. Este cuerpo legal, en esencia, crea una figura nueva: el contrato de salud que obliga a la Isapre a otorgar prestaciones a cambio del pago por parte del interesado de su cotización obligatoria de salud como mínimo, o una cantidad superior si él lo desea. Precio y beneficios se pactan libremente entre cotizante e Isapre. La duración del contrato es de un año como mínimo. Con todo, el cotizante está facultado para rescindirlo en cualquier momento.

La ley asigna a Fonasa la calidad de supervisor del sistema y norma una serie de otras materias de menor entidad. Y, por último, establece la obligación de las Isapres de enterar en Fonasa una garantía equivalente al 80 por ciento del monto total de las cotizaciones percibidas durante un mes, con sus respectivos mecanismos de ajustes cuando éstas varían más allá de un cierto límite.

Finalmente, es necesario mencionar que obra en poder del Poder Legislativo analizar un proyecto de ley que crea una Superintendencia de Isapres e introduce una serie de modificaciones al citado D.F.L. 3, con lo que se propone sustraer al Fonasa, que en la práctica es una suerte de gran Isapre estatal, de su rol de juez y competidor. Asimismo, se pretende perfeccionar el D.F.L. en una serie de aspectos en que ha demostrado imperfecciones, a la luz de la experiencia adquirida desde el inicio del sistema en 1981.

Críticas Recurrentes al Sistema Isapres

El tema "salud" en general y las Isapres en particular han sido noticia últimamente. Sobre la materia han abundado debates políticos de diverso nivel e, igualmente, artículos de prensa y de revistas especializadas. Sería, entonces, ocioso intentar emularlos y hacer otro análisis descriptivo detallado sobre las Isapres. En su lugar parece más interesante recoger algunas de las críticas reiterativas que se han hecho, referidas a ciertos aspectos de ellas o de su funcionamiento, y estudiarlas para decidir qué grado de razón tienen. De dicho estudio emergerá información sobre el sistema que polemistas y articulistas generalmente omiten.

Crítica N° 1: El gobierno ha ayudado a las Isapres dándoles incontables "manitos" a lo largo de estos años.

Entre ellas se citan: la facultad de desafiliar unilateralmente a los cotizantes que no resultan rentables; las alzas que ha sufrido la cotización de salud de un 4 por ciento a un 7 por ciento de las remuneraciones y, últimamente, un 2 por ciento adicional en ciertos casos; la exención del pago de los subsidios maternales que ahora son de cargo del Fondo Único de Prestaciones Familiares; la facultad que tienen de negarse a afiliar a determinadas personas o bien de someterlas a períodos de carencias de beneficios o total exclusión de algunos, y otras.

A continuación se analizará el concepto global de "ayuda" de gobierno y más adelante se volverá sobre algunos aspectos específicos de esta supuesta ayuda.

Las Isapres son el resultado lógico —no sólo lógico, sino esperado y deseado— de las políticas del gobierno en atención médica. Esas políticas podrán gustar o disgustar y, seguramente, disgustan a los críticos, pero son una realidad. Ahí han estado y las Isapres estaban consideradas en esas políticas. Las políticas que reafirman el concepto del Estado subsidiario y la responsabilidad de la persona libre de buscar y elegir las mejores opciones para satisfacer sus necesidades de atención médica —por las que pagará en la medida de sus recursos— significan una paulatina disminución de la participación del Estado y su infraestructura en el quehacer médico. Se produce así un vacío que las Isapres, entes constituidos de plena conformidad a la ley, han intentado llenar sobre la base de constituirse en alternativas atractivas para esas personas, que ahora pueden optar por ellas como soluciones válidas.

Negar, entonces, que el gobierno de las Fuerzas Armadas, consecuente con un pensamiento político consistente, ha ido estableciendo la normativa necesaria para que el sistema Isapre, nazca, crezca y se desarrolle, sería faltar a la más elemental verdad. Pensar, por otra parte, que ese mismo gobierno hubiese puesto obstáculos a que prosperara una de sus iniciativas políticas, sería casi odioso.

En todo caso, parece perfectamente legítimo discrepar con las políticas aludidas y es razonable que se las critique. Pero no lo parece criticar a las Isapres que son el epiproducto, el resultado lógico de esas políticas. Lo que sí habría que evaluar es si las Isapres han logrado o no, dentro del marco político descrito, transformarse en alternativas que hayan concitado el interés de las personas, y si han sido o no eficientes en satisfacer las necesidades de atención médica de esas personas.

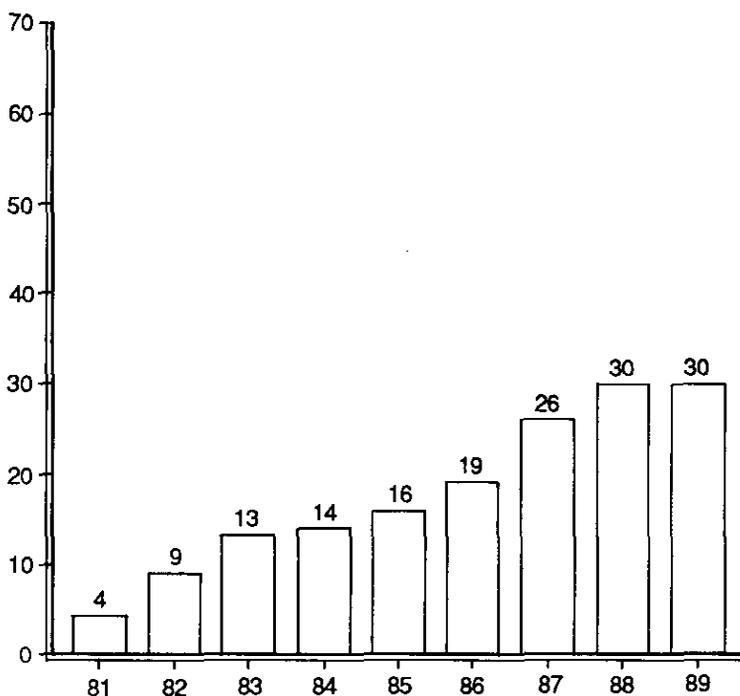
Dicho sea de paso, durante 1988, ante Fonasa, órgano contralor, 1.500.000 beneficiarios del Sistema interpusieron un total de 223 reclamos responsablemente. Es decir una tasa de 1 reclamo por cada 85.000 personas al mes.

A continuación se entregan una serie de gráficos que muestran cómo ha evolucionado el sistema desde sus inicios en términos de número de Isapres, cotizantes y beneficiarios, algunas prestaciones seleccionadas, monto de la cotización promedio y remuneración de los cotizantes.

Tal como se puede observar en la Figura N° 1, el número de Isapres operando ha aumentado de cuatro en 1981 a treinta en 1989. De las 30 instituciones que existen actualmente, 11 son Isapres cerradas.

Figura N° 1

Número de Isapres

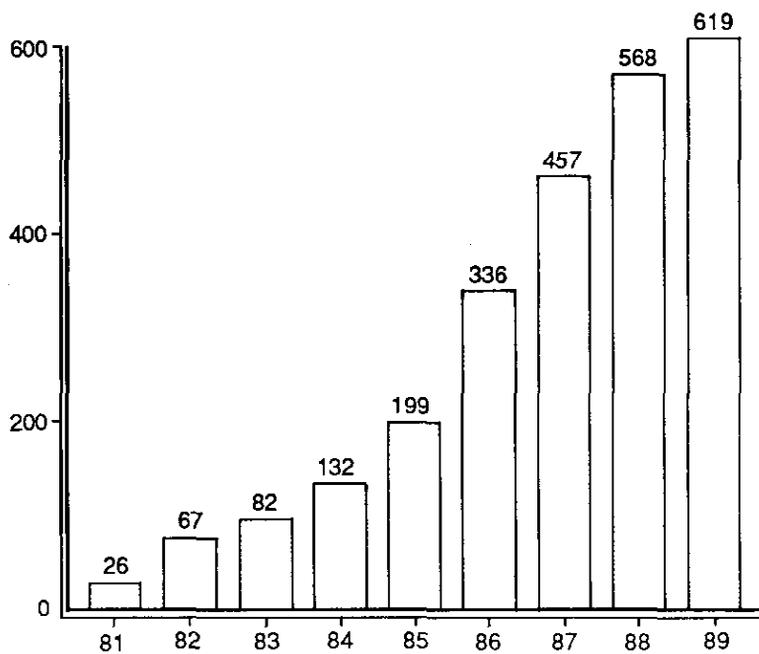


Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

En las Figuras N°s 2 y 3 se consigna la evolución del número de cotizantes y beneficiarios, respectivamente. Los primeros se incrementan de 26.000 en 1981 a 619.000 en 1989, en tanto que los segundos lo hacen de 62.000 en 1981 a 1.566.000 en 1989. Asimismo, cabe señalar que en los últimos 18 meses se incorporaron al sistema más de 150.000 cotizantes y 300.000 nuevos beneficiarios.

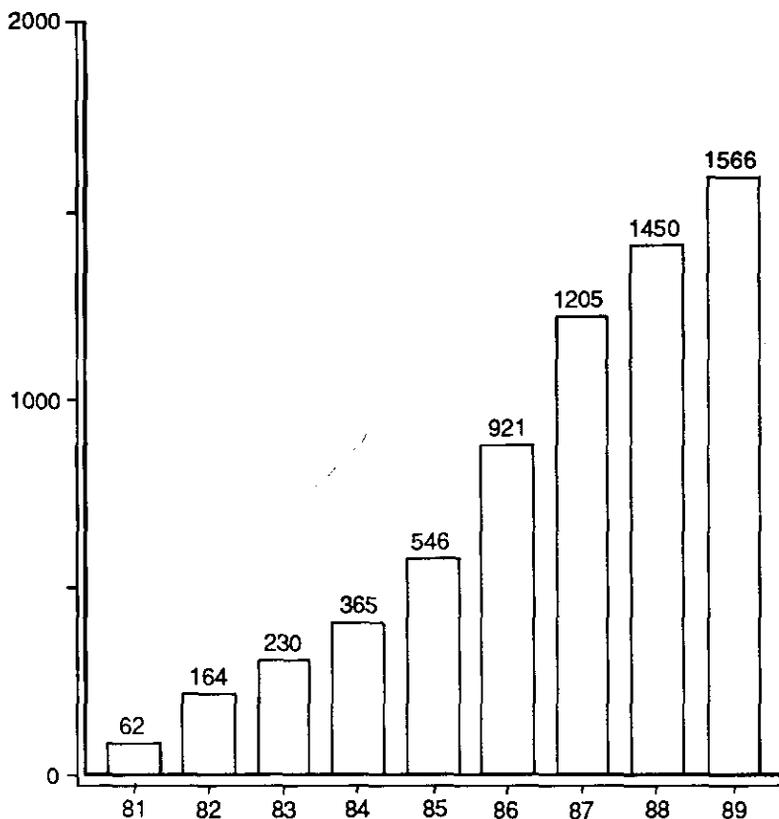
Figura N° 2

Número de Cotizantes
(En Miles)



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Figura N° 3
Número de Beneficiarios
(En Miles)

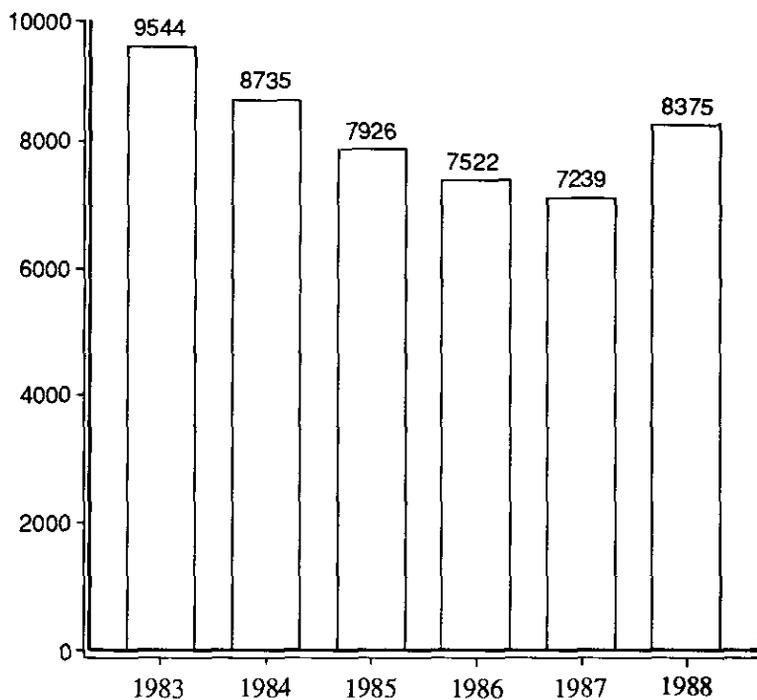


Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

La cotización promedio, Figura N° 4, desciende de \$9.500 en 1981 a \$7.200 en 1987, para luego tener una pequeña alza: \$8.300 en 1988 (pesos diciembre 1988). Con todo, la tendencia sostenida es a la baja.

Figura N° 4

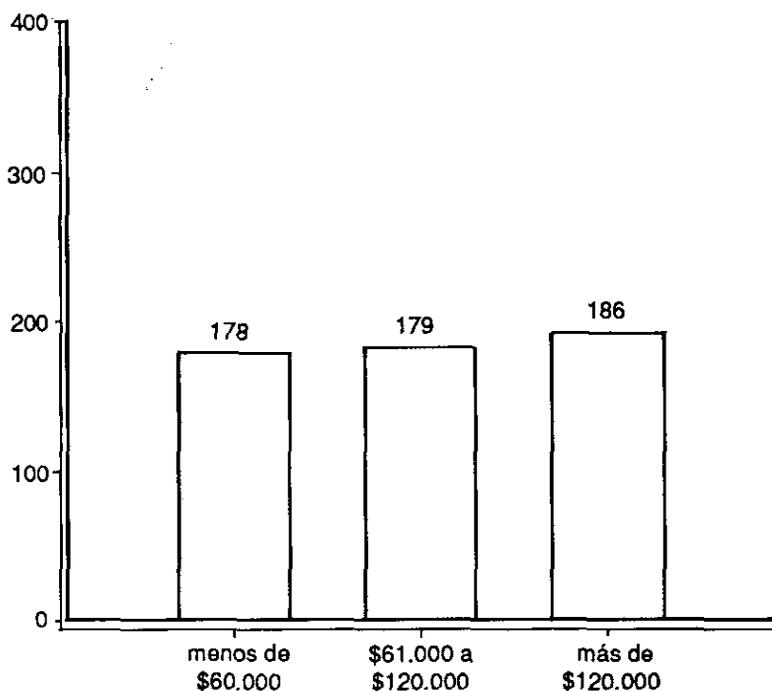
Cotización Promedio
(Pesos de Diciembre 1988)



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

La Figura N° 5 consigna la distribución por tramo de remuneración. El 34 por ciento de los afiliados tiene remuneraciones inferiores a \$60.000 mensuales.

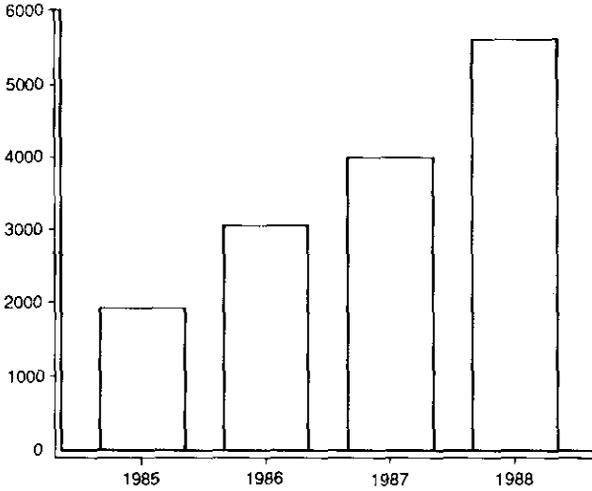
Figura N° 5

Número de Cotizantes
por Tramos de Ingreso

Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

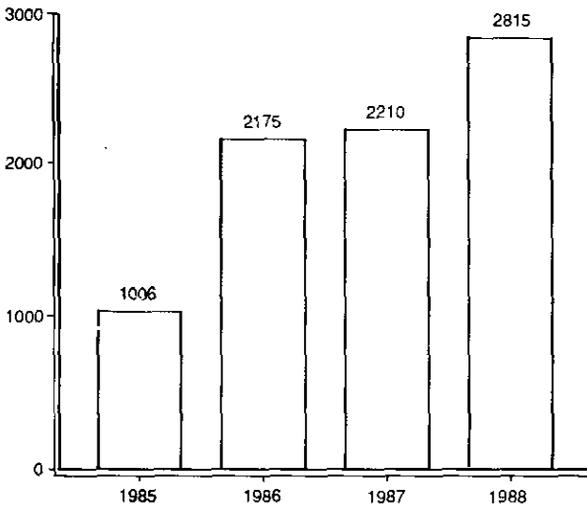
En las Figuras N°s 6, 7, 8, 9 y 10, respectivamente, se ven las variaciones del total de diversas prestaciones otorgadas por el sistema desde 1985 a 1988. Ellas se refieren a consultas médicas que ese año totalizaron 5,617.000; a exámenes de laboratorio que alcanzan a 2.815.000; a días cama con una cifra de 442.000; a partos que suman 60.000; y a prestaciones de medicina física y rehabilitación con un total de 1.350.000.

Figura N° 6
Número de Consultas



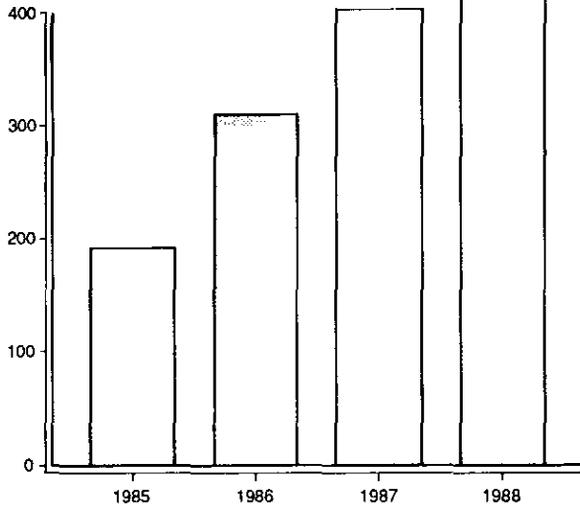
Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Figura N° 7
Número de Exámenes en Laboratorio
(En Miles)



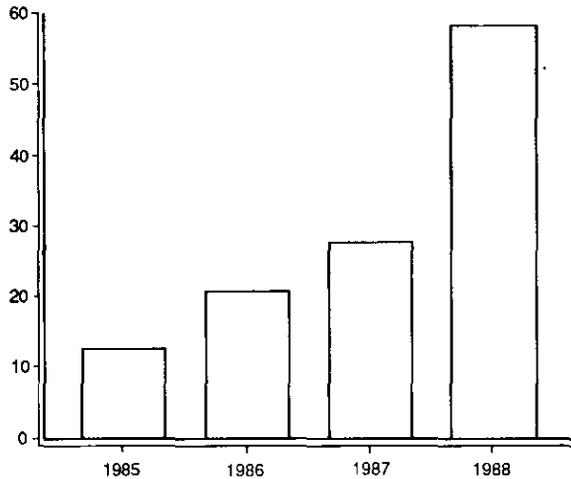
Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Figura N° 8
Días Cama



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

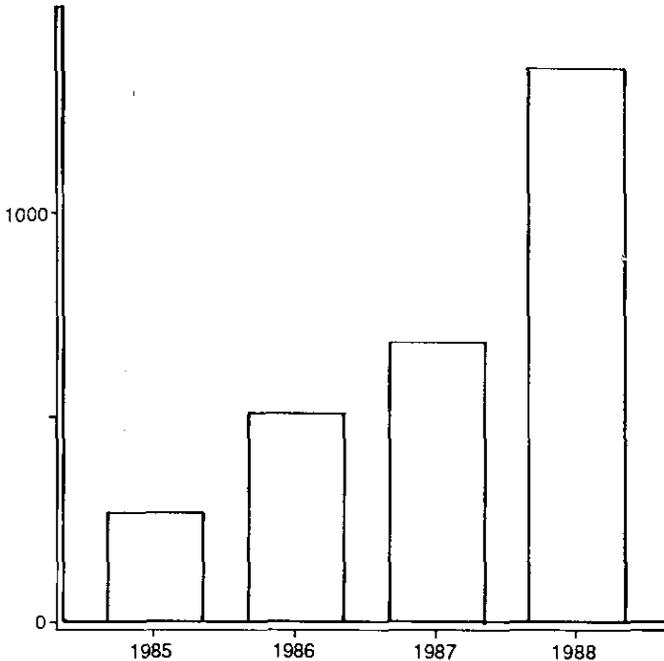
Figura N° 9
Partos y Cesáreas



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Figura N° 10

Medicina y Rehabilitación

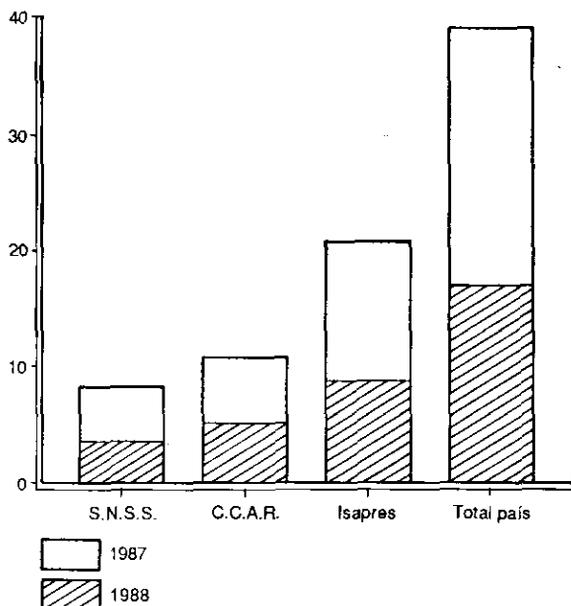


Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Las consultas aumentaron a más de 5 millones 617 mil, lo que significa más de 3,9 consultas por beneficiario al año, y los exámenes de laboratorio subieron en un 27,4 por ciento. En 1988 hubo 442 mil "días cama", y se atendieron cerca de 60.000 partos y cesáreas, un aumento del 110 por ciento en ese año. Las prestaciones en medicina física y de rehabilitación también tuvieron un fuerte incremento de 101,7 por ciento durante 1988.

En la Figura N° 11 se muestra la participación del sistema Isapre como ente pagador de subsidios, en comparación con el Sistema Nacional de Servicios de Salud y las Cajas de Compensación dentro del total pagado en el país.

Figura N° 11
Costo Total de Subsidios del País



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Crítica N° 2: Las Isapres son —al menos varias de ellas— instituciones con fines de lucro.

Este tema ha sido ya ampliamente discutido; sin embargo, conviene agregar algo al respecto, lo que, naturalmente, es más bien subjetivo que objetivo. El ser humano reacciona a estímulos positivos y negativos. Entre los positivos, aquellos que incentivan el progreso, está el lucro, sin desconocer que existen otros. El quehacer en el campo de la salud, justamente por tratar con un bien tan especial y tanpreciado por la persona, tiene características que lo diferencian de otros quehaceres, pero en ningún caso ellas obligan a que este trabajo se desarrolle sin que las personas que participan en él se beneficien y se sientan estimuladas por el lucro. De hecho, lucran en esta actividad clínicas, farmacias, laboratorios, médicos y personal de colaboración. Las Isapres son entidades financieras intermediarias entre las personas y la estructura médica. Dicho de otra manera, administran la cotización de sus afiliados y de paso asumen un riesgo nada despreciable, como se verá al analizar los márgenes de la gestión. Cabe entonces preguntarse qué lógica existe detrás de esta crítica.

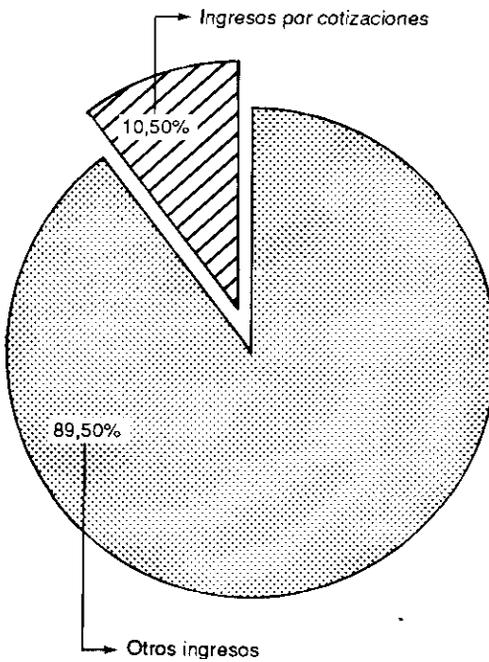
Por el contrario, si actúan dentro de las normas éticas y legales, el interés por ganar dinero se transforma (como estímulo positivo) en un acicate poderoso para optimizar la eficiencia de su gestión.

A continuación se presentan dos figuras que muestran el origen y el destino de los fondos administrados por las Isapres con los porcentajes respectivos.

Cabe consignar que el margen de utilidad es de sólo un 5,2 por ciento.

Figura N° 12

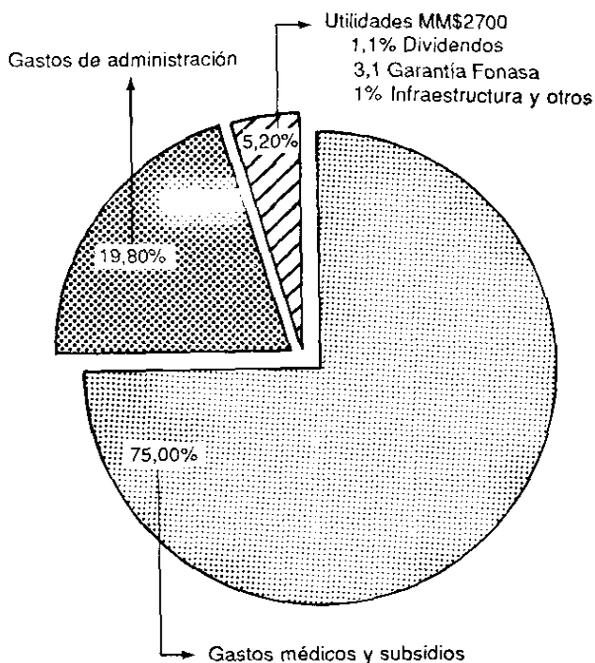
Fuentes de Recursos



Fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Figura N° 13

Usos de Recursos



fuente: Memoria Asociación de Isapres año 1989

Crítica N° 3: El Sistema Isapre, al haber afiliado a las personas con mejores remuneraciones, sustrajo de Fonasa las cotizaciones más altas.

El hecho criticado es verdadero. Lo fue más al iniciarse el sistema y menos al desarrollarse éste, toda vez que se ha ido "deselitizando" como se aprecia al observar la evolución de la cotización promedio y la distribución de los afiliados por tramo de remuneraciones.

La crítica sería válida si se acepta que el quehacer sectorial de salud debe tener un rol redistribuidor de la riqueza, en cuyo caso las remuneraciones más altas a través de sus cotizaciones mayores deberían subsidiar a las remuneraciones menores.

La crítica no es válida si al quehacer del sector se le exige sólo excelencia técnica. En este caso lo que importa es otorgar una buena atención médica, y se recurre a otros mecanismos para la tan deseada redistribución.

A esto es necesario añadir otros elementos que restan aún más fuerza a esa crítica. Las remuneraciones altas, esas que emigraron de Fonasa, son justamente las que soportan la carga tributaria, que es de donde el Estado obtiene fondos para subsidiar el gasto en salud de los más pobres.

Esas remuneraciones altas renuncian al subsidio estatal para salud, ya que el gasto no cubierto por las cotizaciones debe ser pagado por el usuario, a diferencia de lo que ocurre en el sistema estatal, donde es el Estado el que lo sufraga a través del subsidio que otorga.

Desde el momento en que no existe información histórica al respecto, nadie puede afirmar que las personas con remuneraciones altas no eran las más caras para Fonasa, en cuyo caso ellas hubieran estado recibiendo el subsidio de las remuneraciones bajas. De paso, vale la pena hacer notar que la posibilidad que ello ocurra es otro elemento negativo de la redistribución intra sector, ya que ella puede ser regresiva.

La cotización obligatoria para salud tiene dos elementos positivos: hace que a la persona le cueste algo la atención médica, y se establece en previsión de la imprevisión del chileno que si no fuese por ella, al momento de enfermar apoyaría todo su peso en el Estado.

Sin embargo, si ella supera cierto límite o se transforma en una suerte de impuesto único para salud, se torna francamente regresiva ya que no grava a las personas jurídicas ni a las personas naturales de rentas más altas no afiliadas al régimen previsional.

Crítica N° 4: El sistema Isapres, a diferencia de lo que éste sostiene, no es un sistema de seguro de salud sino un mero pre-pago en salud.

Más que una crítica se trata realmente de una diferencia de opinión. La diferencia nace cuando a las Isapres se las critica, como se verá más adelante, de no aceptar afiliados de edad avanzada o portadores de patologías pre-existentes, y éstas responden que, como verdaderas compañías de seguros, ellas aseguran contra riesgo pero no contra siniestros.

Si para ser un seguro se requiere una compañía formalmente constituida y supervisada por la Superintendencia de Seguros, las Isapres no lo

son y el sistema es en efecto uno de pre-pago. Por otra parte, si el pre-pago se hace con el fin de cubrir los gastos que demandará un siniestro previsible, son seguros de salud. No se está prepagando un bien tangible como una casa o una máquina de coser; se está prepagando el siniestro que derivará de un riesgo previsible y cuantificable, como el que un automovilista se siniestre o una casa se incendie.

Crítica N° 5: Las Isapres establecen períodos de carencia y no aceptan enfermedades pre-existentes, ni a personas de edad avanzada.

La crítica referida a las carencias, vale decir al período durante el cual el afiliado cotiza sin tener derecho aún a percibir beneficios, es infundada. Se trata de una práctica generalizada en todos los regímenes de seguridad social, como es el caso, por ejemplo, de los subsidios por incapacidad laboral. En el sistema Isapre se justifica plenamente, ya que, dada la facultad que tiene el afiliado de desafiliarse en cualquier momento, es usual que se ingrese a una Isapre a un excelente plan de salud con el solo propósito de buscar un beneficio de alto costo y retirarse tan pronto como lo obtenga, dejando a la Isapre con la cuenta por pagar. Ello se debe a que existe una asimetría en cuanto a la información que se dispone sobre el estado de salud del cotizante al momento de suscribir el contrato. En tanto que éste puede conocer con certeza su estado de salud, la Isapre jamás tendrá esa certeza.

Las pre-existencias y los ancianos son otra cosa. Representan grados máximos de riesgo, cercanos al siniestro (que estaría representado, en salud, por la muerte). Por consiguiente, el costo de cubrir ese riesgo máximo, es también máximo.

Este problema se puede abordar de tres maneras:

- a) Gravar la cotización del portador del alto riesgo con el costo estimado inherente a ese riesgo. Esto en la práctica lo dejaría al margen de poderse afiliar.
- b) Gravar todas las cotizaciones, prorrateando entre ellas el mayor costo. Con esto se elevaría el costo del sistema a personas de menores recursos con quienes se sería francamente "no solidario".
- c) No aceptarlos como afiliados y dejar que permanezcan en un régimen donde opere el subsidio estatal, entendiéndose que se trata de verdaderos indigentes médicos - ésta es una de las condiciones donde el Estado asume su rol subsidiario-.

Esta última alternativa es la que han elegido las Isapres, por considerarla la más honesta.

No se trata, entonces, de un problema de seguro o no seguro. Es simplemente un problema de costo y de quién debe asumirlo. No corresponde a las Isapres asumir un rol subsidiario.

Crítica N° 6: Las Isapres tienen la facultad de desafiliar unilateralmente.

El sistema Isapre, como se señaló, se basa en la suscripción por ambas partes, afiliado e Isapre, de un contrato de salud. Un contrato es una convención, algo que conviene a los dos. Cuando deja de convenir, ya sea por mutuo acuerdo o por decisión de una de las partes, el contrato puede desahuciarse. Así operan todos los contratos, salvo el matrimonio, al menos en teoría.

Los contratos de salud tienen una diferencia respecto de la norma general. Obligan a la Isapre por un mínimo de un año; en tanto que el afiliado, previo aviso dado con treinta días de anticipación, puede rescindirlos en cualquier momento.

Esta asimetría en las obligaciones se estableció en un intento por proteger al afiliado de posibles incumplimientos por parte de las Isapres, cuando el sistema recién se iniciaba y no existía experiencia alguna sobre él.

En la práctica, las Isapres sólo han hecho uso de su facultad frente a casos comprobados de abusos o mal uso de los beneficios por parte de un escaso número de afiliados. Sin embargo, nadie ha reparado ni menos criticado la facultad del afiliado de retirarse de la Isapre de su elección en cualquier momento. Esta facultad que él puede ejercer todos los meses le ha otorgado al sistema una inestabilidad del todo indeseable, ya que ella se ha traducido en gastos de administración innecesarios, imposibilidad de hacer proyecciones a mediano plazo y desincentivo a una acción programada en el área de la medicina preventiva, que, de paso, es otra crítica que se le hace al sistema.

Tanto es así, que son las propias Isapres las que han propiciado que se estudie, como modificación al DFL N° 3, un régimen de contrato de larga duración si no vitalicio. Es más, varias de ellas ya ofrecen a los afiliados este tipo de contratos.

Crítica N° 7: Las Isapres son ineficientes, ya que exhiben gastos de administración muy altos.

Los gastos de administración del sistema bordean el 20 por ciento de los ingresos de operación, ¿Con qué situación puede compararse esta cifra para concluir que es muy alta? Con ninguna, ya que no existe otro sistema con características similares que sirva de punto de referencia.

Si se compara el sistema consigo mismo, en el tiempo, se observa que los gastos de administración han disminuido desde representar el 33 por ciento de los ingresos en 1984 a sólo un 19,8 por ciento en 1988.

Sin embargo, el meollo del problema no está ahí. Lo esencial es que los gastos de administración no son relevantes en tanto el usuario esté satisfecho con el servicio que se le brinda y los propietarios de las Isapres estén satisfechos con los resultados: Si ello se logra con un 50 por ciento, un 20 por ciento o un 1 por ciento es indiferente. Si existe insatisfacción de cualquiera de las dos partes, recién el problema adquiere relevancia.

Con todo, no puede plantearse como una crítica a un sistema. En el mejor de los casos se podrá criticar a una empresa por estar mal administrada, y en esa instancia el mercado se encargará de sancionarla.

Crítica N° 8: El sistema Isapre es elitista.

Tal como fue concebido, el sistema jamás pretendió ser populista. Dificilmente puede serlo si por igual porcentaje de cotización, y sin contar con el subsidio estatal, otorga beneficios substancialmente superiores a los que proporciona Fonasa. No parece ajustarse a la lógica criticar un sistema por ser mejor y más caro que otro. Sería como criticar al automóvil por ser mejor y más caro que el micro.

Sin embargo, cuando se plantea que si el subsidio del Estado, mediante algunos ajustes, se entregase a la demanda (y no a la oferta como en la actualidad), la base popular del sistema crecería en forma significativa acercándose peligrosamente a la idea de "Isapre para todos", esas mismas voces críticas, en lugar de acallarse y quedar satisfechas con un sistema no elitista, se tornan más vociferantes y ahora abogan por medicina estatal para todos.

El sistema, en todo caso, es cada día menos elitista ya que un 30 por ciento de los afiliados tiene remuneraciones inferiores a \$60.000 mensuales, salvo que esa sea la élite a que se alude.

Existen otras numerosas críticas menores, que no es del caso tratar por ser de escasa entidad o centrarse en aspectos puntuales, como aquellas que se refieren a la actitud de algunos agentes de venta, lo difícil de

comprender los contratos de salud, la elevada cifra de planes de salud que se ofrecen, y otras.

Debilidades Detectadas en el Sistema

Con el correr de los años y con la experiencia adquirida, el sistema exhibe algunas debilidades que es conveniente señalar.

Debilidad N° 1: la asimetría en la vigencia de los contratos.

Este aspecto, así como la inestabilidad del sistema como consecuencia de él, ya fueron abordados latamente.

Debilidad N° 2: sobre uso, mal uso y abusos al sistema.

El sobre uso se comprueba al comparar la frecuencia de uso entre dos poblaciones, la de los afiliados a las Isapres y la de Fonasa, en donde la primera, con un promedio de edad menor, y por definición un mejor estado de salud (no existen afiliados con enfermedades preexistentes), usa la prestación consulta médica con una frecuencia promedio igual al doble de la otra, más anciana y en peores condiciones de salud.

El abuso se refiere a la obtención de beneficios más allá de lo necesario, como se comprueba, por ejemplo, al analizar la duración de las licencias médicas.

El mal uso va desde el "pecadillo" de obtener beneficios para un no afiliado, facilitándole credenciales ajenas, hasta la franca estafa cometida por máquinas extraordinariamente bien montadas en donde, incluso, se llegó a falsificar instrumentos públicos.

Los montos involucrados en estas prácticas, difíciles de cuantificar por lo complejo que es detectarlas, seguramente superan los varios centenares de millones de pesos al año.

Ellas constituyen una debilidad en un sistema que, en buena medida, se basa en el concepto de la buena fe y la honestidad. Por desgracia, ambos están ajenos a la manera de ser de muchos chilenos que, por el contrario, creen más en la viveza del engaño.

Debilidad N° 3: las licencias médicas y subsidios por incapacidad laboral.

La debilidad radica en que sea el sistema Isapres el que deba pagar dichos subsidios con cargo a la cotización de salud.

Desde ya, existe una duda razonable, conceptual, sobre si dicho beneficio que viene a reemplazar a la remuneración durante el período de enfermedad se deba cargar a esa cotización cuyo destino debería ser pagar el costo de las prestaciones de salud.

Luego se impone a las Isapres la carga administrativa de hacerlo y de controlar, a la vez, su correcto uso.

La alarmante alza en el gasto por concepto de subsidios, que no aparece justificada por un deterioro del estado de la salud de las personas, ya que éste no existe, hace pensar que la legislación que rige este beneficio es inadecuada.

De los tres protagonistas lógicos en este problema, uno permanece indiferente ante él y los otros dos se benefician.

En efecto, al empleador el asunto no le va ni le viene. Su trabajador no trabaja, pero él se ahorra la remuneración. Permanece indiferente.

El enfermo solicita el subsidio que lo beneficia, incluso más allá que la remuneración, porque sigue recibiendo una suma igual a ésta sin tener que trabajar y es por eso que presiona por una licencia tan larga como sea posible, ojalá más allá de la convalecencia.

El médico otorga graciosamente un producto que a él no le cuesta nada y que en cambio lo gratifica ante los ojos de sus pacientes agradecidos.

El precio lo paga la Isapre.

En síntesis, no existe ningún estímulo que apunte a su uso moderado y ningún desincentivo a su uso excesivo.

Debilidad N° 4: excesiva dependencia de una legislación en constante revisión.

Finalmente, es necesario señalar que el sistema Isapre depende fuertemente de decisiones legislativas que suelen adoptarse más por razones pseudo-sentimentales que técnicas y por personas que usualmente no dominan el tema con la suficiente profundidad. Dado lo estrecho de los márgenes de rentabilidad del sistema, decisiones que aparentemente son intrascendentes pueden provocar efectos no previstos. A título de ejemplo, una disminución en la cotización de salud de 0.5 punto borra de inmediato todo margen positivo. Otro tanto ocurriría con un traspaso de la responsabilidad del pago de determinados subsidios o el otorgamiento obligatorio de ciertos beneficios médicos al margen de la atención médica propiamente tal, como vacunas o alimentación complementaria.

En este sentido sería deseable la mayor estabilidad posible en las reglas del juego.

Es de esperar que este análisis a críticas y debilidades del sistema Isapre, que ha intentado ser todo lo franco y directo posible, ayude a desmitificar conceptos que se manejan con cierta liviandad y permita una comprensión desapasionada de un tema de suyo complejo. □

ROUSSEAU Y SU INFLUENCIA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS IDEAS SOCIALISTAS

Carlos Miranda*

El propósito fundamental de la filosofía política de Rousseau parece haber sido tratar de conciliar la libertad con la igualdad. El autor sostiene, sin embargo, que el análisis de los dos conceptos centrales de su pensamiento (su versión del contrato social y su idea de la voluntad general) revela el fracaso de la dimensión libertaria de su proyecto. Por tanto, en vez de conducir a una fundamentación de la democracia liberal, los argumentos rousseauianos son más útiles para cimentar y justificar el totalitarismo.

Carlos Miranda propone examinar el pensamiento rousseauiano dentro del marco del dilema libertad *versus* igualdad. Desde esta perspectiva, en lugar de un conjunto de insostenibles contradicciones, lo que se percibe es el conflicto entre dos valores incompatibles entre sí, dilema que Rousseau resuelve sacrificando la libertad en aras de la igualdad. *Los* intereses particulares, que precisan de la libertad para el logro de sus objetivos, son calificados por Rousseau como los grandes enemigos de la igualitaria voluntad general que busca sólo el bien común. Pero los hombres no siempre saben lo que les conviene; por esta razón, la voluntad general necesita ser interpretada por los conductores

* Licenciado en Filosofía y Magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile; M. A. en Ciencia Política, Georgetown University. Profesor Titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile y en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

del pueblo, por el Legislador, que deberá ser capaz de transformar la naturaleza humana para orientarla hacia su verdadero bien. Todas estas ideas de Rousseau, concluye Carlos Miranda, son afines con la mentalidad socialista y han ejercido una significativa influencia en sus herederos, tanto teóricos como prácticos.

Al comienzo del Libro III del *Contrato Social*, Rousseau declara: "...no conozco el arte de ser claro para quien no quiere estar atento".¹ El problema con Jean-Jacques Rousseau, sin embargo, es que su pensamiento no ha logrado ser comprendido con claridad ni siquiera por los incontables estudiosos —varios de ellos reconocidamente eminentes— que le han dedicado cuidadosa y prolongada atención. Desde hace dos siglos vienen sucediéndose esfuerzos interpretativos de incuestionable seriedad, pero las diferencias de enfoques existentes en ellos son tan profundas e insalvables que la única conclusión posible es que ninguna de esas interpretaciones podría sustentar con propiedad la pretensión de haber conseguido desentrañar lo que verdaderamente quiso decir Rousseau en sus obras.

Las múltiples visiones diversas que sugiere el filósofo ginebrino a sus lectores constituyen por sí mismas un problema adicional en torno a su pensamiento. ¿Por qué académicos prestigiosos presentan discrepancias tan pronunciadas en sus opiniones? No parece posible atribuir tales divergencias a errores de percepción, a visiones parciales o a tergiversaciones deliberadas o involuntarias de los intérpretes, ya que éstos invariablemente basan sus observaciones en las mismas fuentes, esto es, los textos escritos por el propio Rousseau. Así, la raíz de las dificultades para entender a Rousseau se encuentra en él mismo, en sus paradojas, en sus incoherencias, en sus pasiones contradictorias, en su ardoroso intento siempre frustrado de promover a la vez el valor de la libertad y el valor de la igualdad, a los cuales, por cierto, no logró conciliar.

I. Los Filósofos y sus Intérpretes

La filosofía política es la más "práctica" de las ramas de la filosofía. Thomas Spragens ha mostrado de manera convincente que muchas de las más relevantes teorías políticas han sido elaboradas con la manifiesta intención de resolver problemas reales y urgentes que configuraban situa-

¹ Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social*, III, 1.

ciones políticas críticas que no sólo invitaban a la investigación, sino que requerían la búsqueda de soluciones concretas. Spragens ilustra su tesis examinando las circunstancias históricas que impulsaron a la reflexión política a filósofos tales como Platón, que enfrentó la crisis de la justicia ateniense; Maquiavelo, la crisis de la estabilidad política; Hobbes, la crisis de la autoridad; Locke, la crisis de la legitimidad del poder; Marx, la crisis del capitalismo, y Rousseau, la crisis de la igualdad moral.²

Ahora bien, aun cuando pueda ser efectivo que esas crisis constituyeron los "irritantes" que movieron a los filósofos mencionados a proponer sus respectivas teorías, éstas fueron en todos los casos más allá de sus objetivos inmediatos. Por otra parte, ninguna de ellas fue aplicada directamente a la solución efectiva de los problemas que se pretendía superar. Es así como el destino común de esas y otras teorías ha sido el de quedar como "propuestas" a disposición de quienquiera utilizarlas posteriormente con fines teóricos o prácticos. En ambos planos, la teoría original queda a merced del ilimitado riesgo de malentendidos o tergiversaciones, y aun de traiciones. Pero tal riesgo no sólo es ilimitado, también es inevitable. La influencia que ejerce un pensador es independiente de él, y nada garantiza que sus mejores ideas sean las que lleguen a ser más conocidas e influyentes. Más aún, esa influencia puede estar basada en interpretaciones erróneas o parciales de su pensamiento.

El riesgo indicado acecha a cualquier tipo de teoría, en la medida en que ésta sale de la mente de su forjador y es dada a conocer. Desde ese momento, se convierte en una propuesta que cualquier otro individuo puede tomar, estudiar, analizar, interpretar y comentar, todo lo cual no puede hacerlo sino de acuerdo con su propia inteligencia, su particular percepción de la realidad y su comprensión e interpretación de la teoría. Esta comenzará entonces a ponerse a prueba, a proyectarse y enriquecerse, o bien a empobrecerse y reducirse. Pero nada de esto depende ya del autor original. El destino de sus ideas, su capacidad de divulgación, de llegar a ser socialmente influyentes, normalmente queda en manos de sus intérpretes, quienes sólo en el mejor de los casos serán discípulos o seguidores más o menos fieles del creador de la teoría.

En el caso específico de las ideas políticas, pareciera que éstas, más que cualesquiera otras, precisan de intérpretes para volverse prácticamente efectivas. Ello es así porque la efectividad práctica de una doctrina política depende, particularmente en las sociedades contemporáneas, de su capacidad

²Thomas A. Spragens, Jr., *Understanding Political Theory* (New York: St. Martin Press, 1976) pp. 20-45.

para movilizar a la acción a grandes masas. Para el logro de este objetivo, las ideas inspiradoras deben traducirse a un lenguaje simplificado, atractivo, persuasivo, fácilmente comprensible por el hombre común. En una palabra, las ideas deben "ideologizarse"; sólo de este modo se convierten en "palancas sociales", para emplear la expresión de Daniel Bell.³ Pero puesto que el proceso de ideologización de una teoría consiste esencialmente en la simplificación de la misma, muchos de los elementos integrantes de la teoría original deberán quedar marginados o ser silenciados. Frecuentemente, bastará con tomar unas cuantas frases llamativas que, convertidas en *slogans* de fácil asimilación, constituirán su "interpretación" ideológica y representarán de hecho el total conocido de la doctrina del caso, la cual, en el curso de este proceso, puede quedar completamente desfigurada.

Si bien todas las teorías políticas que han llegado a ejercer una influencia efectiva en la práctica han debido padecer en diferentes medidas el precio de las distorsiones comentadas, parece poco probable encontrar otro caso que supere el de Rousseau. Sin embargo, la responsabilidad por el siempre discutible y conflictivo empleo de las ideas del pensador ginebrino, en último término, como veremos, recae en él mismo.

II. Rousseau y el Problema de su Interpretación

Rousseau es un autor confuso, ambiguo, contradictorio, extravagante y, también, enormemente elocuente. Quizás haya sido precisamente su elocuencia la raíz de las dificultades que su pensamiento ha provocado a la legión de sus comentaristas. Tal es la posición que sustenta, por ejemplo, Peter Gay, quien ha escrito al respecto lo siguiente: "Rousseau fue, desafortunadamente, el acuñador de frases felices. Leídas en su contexto, ellas son normalmente aclaradas por el argumento en el cual están incluidas. Tomadas fuera de su contexto, su poder retórico obscurece el hecho de que son sólo pronunciamientos elípticos. Usadas como *slogans*, su significado cambia o se destruye".⁴

³Daniel Bell, *The End of Ideology* (New York: The Free Press) 1960, p. 400. Traducción española: *El Fin de la Ideología* (Madrid: Ed. Tecnos, 1964) p. 543.

⁴Peter Gay, "Introduction" a la edición en inglés del estudio de Ernst Cassirer, *The Question of Jean-Jacques Rousseau* (Bloomington: Indiana University Press, 1963) p. 13.

La pista sugerida por Gay es interesante, pero, a mi juicio, es insuficiente para explicar los problemas que rodean a Rousseau. Es cierto que el ginebrino es el autor de una serie de frases que se han hecho famosas, y nadie discutiría su talento para acuñarlas. También es cierto que frases sacadas de su contexto pueden ser interpretadas en sentidos muy diferentes al que pretendía darles su creador. Esto ha ocurrido incontables veces y, como el propio Gay observa, "muchos pensadores han sufrido en manos de comentaristas"; sin embargo, agrega, "pocos han tenido que soportar tanto como Rousseau".⁵ La pregunta pertinente, entonces, es por qué Rousseau ha sido susceptible de padecer más que otros al respecto; ¿por qué interpretaciones contrapuestas, pero proclamadas con similar convencimiento, han llegado a horadar, o al menos a cuestionar seriamente la integridad de su pensamiento, en la cual él insistía con particular énfasis?

La pretensión de Rousseau respecto de la supuesta unidad de su obra ha impulsado a muchos estudiosos a buscar denodadamente tal coherencia. Sus esfuerzos, sin excepción, han resultado fallidos. Y jamás podrá ser de otro modo, ya que es preciso no olvidar que junto con proclamar la unicidad de su pensamiento, Rousseau reconocía las paradojas existentes en su interior. Por cierto, ésta es la primera y más obvia paradoja que podemos descubrir en este "exasperante pensador", como lo ha calificado Robert Andelson.⁶

Algunos Testimonios sobre Rousseau

No puedo sino compartir el juicio de Andelson recién citado. Rousseau provoca exasperación en los lectores atentos que él quería y que buscan en sus escritos la claridad que él pretendía tener. Pero esos lectores, a pesar de todos sus esfuerzos, se ven enfrentados a un inagotable cúmulo de confusas paradojas y de insostenibles contradicciones.

Leo Strauss, tal vez el más cuidadoso y paciente estudioso contemporáneo de la historia de la filosofía política, ofrece el siguiente testimonio acerca de Rousseau:

El presenta a sus lectores el confuso espectáculo de un hombre que perpetuamente deambula entre dos posiciones

⁵Gay, *op. cit.*, p. 4.

⁶Robert A. Andelson, "Rousseau and the Rights of Man". *Modern Age*, 28:4, (Fall 1984) p. 349.

diametralmente opuestas. En un momento, él defiende ardientemente los derechos del individuo contra cualquier restricción o autoridad; al momento siguiente, él demanda con igual ardor la completa sumisión del individuo a la sociedad o al Estado y favorece la más rigurosa disciplina moral o social.⁷

Strauss alude aquí a la contradicción central existente en el pensamiento de Rousseau y que consiste en su indefinición ante el dilema individualismo o colectivismo. La indefinición se manifiesta en el explícito pero ambiguo apoyo rousseauiano a ambas posiciones. A esta ambigüedad se refiere gráficamente otro importante estudioso de la filosofía política, Ernest Barker, cuando escribe:

Uno puede encontrar sus propios dogmas en Rousseau, ya sea que uno pertenezca a la Izquierda (y especialmente a la izquierda de la Izquierda), o bien uno pertenezca a la Derecha (y especialmente a la derecha de la Derecha).⁸

El hecho de que todos —cualquiera sea la posición que sustenten— puedan encontrar apoyo para su causa en textos del ginebrino explica la enorme influencia que sus doctrinas han ejercido en los más diversos y opuestos espíritus y movimientos.⁹ Pero esta misma crónica ambivalencia también "ha dado lugar al extenso y aún no resuelto debate entre los estudiosos de Rousseau acerca de si él es un 'individualista' o un 'colectivista' ". En Rousseau "emerge, más que en cualquier filósofo político anterior, tanto un individualismo más extremo cuanto un colectivismo más extremo".¹⁰ Entre ambos extremos contrapuestos cualquier posición tiene cabida, y probablemente Rousseau habrá escrito alguna frase que la avale. El debate en torno a su pensamiento se despliega, entonces, de manera

⁷Leo Strauss, *Natural Right and History* (Chicago: The University of Chicago Press, 1953) p. 254.

⁸Ernest Barker, *Social Contract*. (Londres y New York: Oxford University Press, 1974) p. XXXIX.

⁹Gay, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰Marc F. Plattener, *Rousseau's State of Nature. An Interpretation on the Discourse on Inequality* (De Kalb, Illinois: Northern Illinois University Press, 1979) pp. 4 - 5.

multifacética, en una serie de controversias que destacan un aspecto, sin duda presente en su obra, en desmedro de otros que también están presentes. Es así como se le ha calificado de conservador o reaccionario, pero también de revolucionario; de socialista o comunista, pero también de individualista; de realista y de utópico; de colectivista romántico y de auxiliar de despotismos y tiranías; de liberal y de igualitarista; de demócrata y de totalitario.

A pesar de que muchos de estos calificativos son incompatibles entre sí, todos ellos son posibles de aplicar a Rousseau, porque en todos los casos será posible encontrar alguna cita textual que justifique su aplicación. Esta circunstancia, sin embargo, debe servirnos como advertencia para evitar cualquier interpretación unilateral de este filósofo. Quienes así proceden quedan en posición de ser fácilmente refutados con similares armas.

En suma, del panorama descrito es posible extraer como única conclusión válida que nadie ha dicho la última palabra sobre Rousseau, y que posiblemente nunca podrá alguien decirla. Esta conclusión no involucra una invitación al silencio o al abandono de los estudiosos sobre la obra rousseauiana, sino la recomendación a una extrema prudencia en el análisis crítico e interpretativo de esa obra. Tal es, por cierto, la actitud que procuraré mantener en mi propio análisis de ella. Pero antes de iniciarlo, quisiera terminar este capítulo recogiendo unas pocas reacciones características frente a Rousseau, las cuales me parecen útiles para completar el cuadro de la compleja maraña interpretativa que se ha tejido en torno al pensador de Ginebra.

Algunas Reacciones ante Rousseau

Debido a la insuperable ambigüedad que caracteriza su pensamiento, Rousseau ha provocado las más variadas reacciones en quienes han estudiado y tratado de entender sus escritos. Sólo mencionaré aquí aquellas que considero más típicas para ilustrar las contradicciones que también en este ámbito existen en relación a nuestro filósofo.

En primer lugar, es preciso señalar la actitud de algunos estudiosos que manifiestan abiertamente su perplejidad, incomodidad o exasperación ante las contradicciones o incoherencias rousseauianas y que expresan con diferentes grados de desdén y molestia sus juicios condenatorios. George Sabine, por ejemplo, se ha referido reprobatoriamente al "gusto retórico por

la paradoja" y a la "nebulosidad de las ideas de Rousseau".¹¹ Por su parte, Robert Andelson, también aludiendo a las abundantes paradojas rousseauianas, ha dictaminado categóricamente que "la enseñanza social de Rousseau no es meramente paradójica; es pragmáticamente absurda".¹²

Los juicios laudatorios han solido ser no menos apasionados, si bien han debido ser formulados desde una posición defensiva. Quizás el más ilustrativo ejemplo de esta posición es el que proporciona Benjamín Constant quien, tras advertir que evitará unirse a los detractores de un "gran hombre", describe a Rousseau cómo un "genio sublime animado por el amor más puro por la libertad". Constant, sin embargo, se ve forzado a reconocer que este apóstol de la libertad "ha proporcionado funestos pretextos a más de una clase de tiranía", y que el *Contrat Social* ha sido "el más terrible auxiliar de todos los tipos de despotismo".¹³

Es difícil encontrar un juicio más honesto y a la vez más certero acerca de Rousseau que el que presenta Constant. Sería ciertamente injusto dudar de la vocación libertaria que anima el pensamiento rousseauiano; pero, por otra parte, constituiría una inadmisibles miopía intelectual negarse a admitir las implicaciones profundamente antilibertarias de ese mismo pensamiento, Constant plantea adecuadamente una de las paradojas o contradicciones fundamentales que existen en la obra de Rousseau, y con prudente sabiduría no intenta resolverla.

Otro tipo de actitudes frente a Rousseau es la adoptada por aquellos intérpretes que, sin desconocer sus ambigüedades e inconsistencias, procuran ofrecer una visión positiva de ellas. Así, por ejemplo, Alfred Cobban ha señalado que las ideas políticas de Rousseau "arrojan una valiosa luz sobre los orígenes de muchas de las ideas políticas fundamentales del siglo XIX y del presente, y son de gran ayuda para la comprensión de esas ideas, independientemente de la influencia que puedan o no haber ejercido".¹⁴ Resulta imposible refutar el planteamiento de Cobban, ya que es efectivo que en Rousseau pueden encontrarse las raíces de las ideas políticas funda-

¹¹George H. Sabine, *Historia de la Teoría Política* (México: Fondo de Cultura Económica, 4ª edición, 1968) p. 431. Edición original: *A History of Political Theory* (New York, Holt, Rinehart and Wiston, 1937.)

¹²Robert A. Andelson, "Rousseau and the Rights of Man". *Modern Age*, 28:4, (Fall 1984) p. 352.

¹³Citado por Alfred Cobban, *Rousseau and the Modern State*. (Londres: George Alien and Unwin, 1964) Edición original: 1934, p. 25.

¹⁴Cobban, *op. cit.*, p. 17.

mentales de los dos últimos siglos. ¡Pero justamente en esto reside el problema capital de la filosofía política rousseauniana! Si en Rousseau se halla el origen de ideas y valores políticos contrapuestos, ello se debe a su indefinida ambivalencia frente a los dilemas que se plantean entre los valores de la libertad y la igualdad; entre el individualismo y el colectivismo; entre la democracia y el totalitarismo. Es posible sospechar, entonces, que Rousseau no sólo proyecta luz sobre estas ideas, sino también más de alguna sombra.

Otro importante autor que ha intentado descubrir la unidad interna de las ideas rousseaunianas es Ernst Cassirer, quien adopta una posición filosóficamente muy sugerente. Según Cassirer, la filosofía de Rousseau no consiste en una doctrina fija o definitiva, sino que es más bien

un movimiento del pensamiento que siempre se renueva a sí mismo, un movimiento de tal fuerza y pasión que difícilmente parece posible en su presencia tomar refugio en la quietud de la contemplación histórica "objetiva".¹⁵

La interpretación de Cassirer es de indudable interés. La supuesta doctrina única y acabada que tantos estudiosos han buscado vanamente en Rousseau simplemente no existiría, y toda su filosofía no expresaría más que una búsqueda incesante de un objetivo que nunca es alcanzado. Desde esta perspectiva, las paradojas y contradicciones mencionadas más arriba no serían sino manifestaciones de un pensamiento moviéndose en esa búsqueda siempre tentativa, en la que Rousseau envuelve emocional e intelectualmente a sus lectores. Por consiguiente, éstos no pueden permanecer en una actitud pasiva, sino que son llevados a comprometerse en esa búsqueda. La experiencia de leer a Rousseau es, efectivamente, diferente a la lectura de cualquier otro filósofo. Es imposible evitar entrar en un diálogo con él, diálogo siempre animado y estimulante, que por momentos puede ser áspero e irritado, para luego volverse más apacible y cordial. Esta peculiar relación que se establece entre Rousseau y sus lectores queda, tal vez, ilustrada y en cierto modo explicada por ese trato completamente inusual que tantos comentaristas, aun en sus trabajos más serios, dan a nuestro autor, hablando de él como se habla de un amigo, y llamándole informalmente Jean-Jacques.

La clave ofrecida por la interpretación de Cassirer abre un camino distinto a los habituales para entender lo que él mismo denomina "el

¹⁵Ernst Cassirer, *The Question of Jean-Jacques Rousseau* (Bloomington; Indiana University Press, 1963) p. 35.

problema de Jean-Jacques Rousseau". Quizás sea éste el enfoque correcto; sin embargo, no parece posible demostrar en rigor que lo es. Y aun cuando tal demostración se realizase, ella sería inútil o, por lo menos, tardía. En efecto, se requeriría que todos los lectores de Rousseau estén conscientes que no enfrentan una doctrina definitiva y que, por lo tanto, no pueden utilizar trozos parciales de ella para avalar sus propias convicciones. Pero, desde luego, decenas de intérpretes no han tenido estas advertencias a la vista, y de hecho han usado de diferentes maneras algunas de las ideas del filósofo. De modo, pues, que estas ideas ya han ejercido influencias múltiples, y es históricamente irrelevante que tales influencias hayan estado inadecuadamente fundamentadas. Es probable que, como ha escrito Cobban, "la herencia que dejó, él difícilmente la habría entendido, y casi con certeza la habría desaprobado".¹⁶

En suma, pareciera que estamos condenados a ignorar cuál fue la verdadera orientación del pensamiento político de Rousseau. Quizás él mismo nunca alcanzó una definición al respecto. Pero quienes, aun equivocadamente, han creído ver en él una doctrina, y han empleado de una u otra manera algunas de sus ideas, le han hecho ejercer una influencia real. La responsabilidad de Rousseau sobre esta clase de influencias tal vez sólo se limite a su autoconfesado desconocimiento del "arte de ser claro". En este plano, sin embargo, su responsabilidad me parece ilimitada.

Por las razones anotadas, resulta casi superfluo señalar que, por cierto, no tengo la pretensión de zanjar las contradicciones interpretativas a que han dado lugar las diferentes lecturas de la obra rousseauiana. Comparto el juicio de aquellos comentaristas que sostienen que debido a la ambigüedad —o las "paradojas"— de nuestro filósofo, las más opuestas interpretaciones, en la medida en que han sido realizadas con seriedad y honestidad intelectual, han podido encontrar firme asidero en sus propias palabras.

En mi lectura, ciertamente veo contradicciones, pero a través de ellas creo percibir una tendencia dominante a favorecer el igualitarismo, el colectivismo, el socialismo. Esta perspectiva no implica desconocer la intención libertaria de Rousseau, la cual, a mi entender, constituye el punto de partida de su filosofía moral y política. Pero la libertad, que está destinada a chocar con la igualdad, es sacrificada por el ginebrino en aras de esta última, aunque él se esfuerce por mantenerla mediante recursos que no puedo sino calificar de "retóricos", porque su viabilidad práctica en el sistema político que él propone me parece imposible.

¹⁶Cobban, *op. cit.*, p. 170.

En el presente estudio no me referiré a la influencia efectiva que las ideas de Rousseau han ejercido en la conformación de los ahora llamados "socialismos reales". Me interesa más examinar su contribución, voluntaria o involuntaria, al "ideario" socialista. Es decir, me moveré sólo en el plano de las ideas. De ideas que influyen en otras ideas.

III. Los Fundamentos de la Filosofía Política de Rousseau

El eje en torno al cual Rousseau construye toda su filosofía política es su noción de la *volonté générale*.

Creo altamente improbable encontrar en toda la historia de la filosofía política un concepto más enojosamente ambiguo que la idea rousseauiana de la *volonté générale*. Esta "idea tan inviable", como la ha calificado Patrick Riley,¹⁷ constituye, no obstante, según el juicio de muchos comentaristas, el tema central del pensamiento político de Rousseau.¹⁸

Rousseau identifica la voluntad general con el bien común.¹⁹ No merece dudas que su intención era establecer un sistema político cuya única fuente de legitimidad fuera la soberanía popular. La libertad aparece proclamada como el valor fundamental: es a la vez el cimiento y el objetivo del orden político legítimo; por lo tanto, es un elemento esencial del bien común. Y sin embargo, la libertad —la verdadera libertad, esto es, la libertad individual— termina esfumándose en el sistema rousseauiano. Es preciso que nos detengamos a examinar cómo acontece este extraño y trágico acto de prestidigitación argumental.

La Versión Rousseauiana del Contrato Social

En su *Discurso Sobre la Economía Política*, Rousseau señala que la razón que llevó a los hombres a unirse en sociedades civiles fue la de "ase-

¹⁷Patrick Riley, "A Possible Explanation of Rousseau's General Will". *American Political Science Review*, 64:1 (March 1970) p. 86.

¹⁸Véase, por ejemplo, Hans Barth, "Volonté Générale et Volonté Particulière chez J.-J. Rousseau" *Annales de Philosophie Politique*, Vol. 5: "Rousseau et la Philosophie Politique" (Paris: Presses Universitaires de France, 1965) p. 44. Cf.: P. Riley, *loc. cit.*

¹⁹*Contrat Social*, II, 1.

gurar los bienes, la vida y la libertad de cada miembro mediante la protección de todos".²⁰ Rousseau está reproduciendo aquí la misma fórmula empleada antes por Locke para definir los fines de la sociedad civil. Al igual que Locke, Rousseau parece inclinado a dar un particular énfasis a la libertad, a la que considera "la más noble de las facultades del hombre".²¹ Posiblemente, el texto que más claramente revela la primordial intención libertaria del filósofo ginebrino es la célebre frase inicial del capítulo I del *Contrat Social*: "El hombre ha nacido libre, y sin embargo, vive en todas partes entre cadenas".²²

¿Cómo liberar al hombre de sus cadenas? ¿Cómo organizar la sociedad política para que el hombre recupere su libertad original? Pues la libertad no solamente es la condición natural humana, sino que es lo que define la condición de ser hombre. Así, escribe Rousseau:

Renunciar a su libertad es renunciar a su condición de hombre, a los derechos de la humanidad e incluso a sus deberes. No hay resarcimiento alguno posible para quien renuncia a todo. Semejante renuncia es incompatible con la naturaleza del hombre: despojarse de la libertad es despojarse del ser moral.²³

El hombre que vive entre cadenas es, pues, un ser degradado: carece de control sobre su vida, y su amo probablemente lo despojará de cualquier bien que pudiese adquirir. Su situación es peor que la que tenía en el primitivo estado natural, en el cual por lo menos disponía de libertad. Sin embargo, los obstáculos inherentes al estado natural —que ya habían sido extensamente descritos por Hobbes y Locke, entre otros— impiden la conservación de la vida de los hombres, de manera que el género humano habría perecido si no hubiese encontrado una forma de superar ese estado primitivo. Para ello, los hombres acordaron un pacto mediante el cual decidieron constituir la sociedad civil. Al ingresar a ésta, los miembros enajenaron su libertad natural a cambio de protección y seguridad para la

²⁰*Discurso sobre la Economía Política*. I, p. 14. (Para las referencias a esta obra, utilizo la traducción de José E. Candela, publicada por la Editorial Tecnos, Madrid, 1985.)

²¹*Discours sur l'origine de l'inégalité parmi les homes* (Paris: Garnier) p. 83.

²²*Contrat Social*, I, 1.

²³*Contrat Social*, I, 4.

preservación de sus vidas. Pero ese acuerdo ha conducido a los hombres a la actual situación de esclavitud y degradación, que hace necesario reformular el pacto, o bien establecer un nuevo contrato, en el que la libertad individual pueda quedar verdaderamente garantizada.

Rousseau enuncia el problema que él pretende resolver en los siguientes términos:

Cómo encontrar una forma de asociación que defienda y proteja, con la fuerza común, la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos los demás, no obedezca más que a sí mismo y permanezca, por lo tanto, tan libre como antes.²⁴

Estos objetivos, piensa Rousseau, sólo pueden ser alcanzados a través de un contrato social, cuyas cláusulas no admiten modificación alguna porque están determinadas por la naturaleza del acto. Aunque las estipulaciones del contrato no hayan sido jamás formalmente enunciadas, son tácitamente reconocidas y admitidas por todos los miembros que integran la sociedad, en tanto permanecen en ella sin violar el pacto. Hasta este punto, no hay novedad alguna en los planteamientos de Rousseau, quien está procediendo del mismo modo que los contractualistas anteriores, esto es, construyendo en primer lugar el marco general que sustentará la organización de la sociedad civil sobre bases racionales y legítimas.

Pero inmediatamente aparece una diferencia que, proyectada en el desarrollo ulterior del argumento, va a convertir a esta versión del contrato social en la más radical de todas, superando incluso al Leviatán hobbesiano. La libertad individual no sólo es drásticamente restringida, como ocurría en Hobbes, sino que ahora queda eliminada por completo, al subsumirse —o tener que hacerlo— en la voluntad general.

La diferencia inicial que conduce necesariamente al resultado indicado, se encuentra en la síntesis de las cláusulas del contrato que propone Rousseau en el siguiente pasaje:

Estas cláusulas, bien estudiadas, se reducen a una sola, a saber: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en

²⁴*Contrat Social*, I, 6.

hacerla onerosa para los otros. Además, efectuándose la enajenación sin reservas, la unión resulta tan perfecta como puede serlo, y ningún asociado tiene nada que reclamar...²⁵

Es el carácter totalizante, sin reservas, de la enajenación de derechos postulada por Rousseau, lo que hace su versión del contrato social la más radical y la más incompatible con cualquier noción de libertad. Ni siquiera Hobbes, a quien muchos han considerado el mayor apologista del absolutismo, plantea una exigencia de tal magnitud. En efecto, el enunciado de los términos del contrato hobbesiano, que se encuentra expresado en lo que el filósofo inglés concibe como la segunda ley de naturaleza, dice así:

Que uno esté dispuesto, si los otros también lo están, en la medida y por el tiempo que se considere necesario para la paz y defensa de sí mismo, a contentarse con tanta libertad frente a los demás, como la que le sea permitida a los otros con respecto a uno mismo.²⁶

Hobbes deja, pues, un margen bastante flexible de libertad, cuyo espacio se reduce por disposiciones posteriores de su argumento, pero sin llegar a ser eliminada. En el ámbito de la propiedad, por ejemplo, los subditos conservan su libertad frente al poderoso Leviatán.

En Rousseau, en cambio, la exigencia de enajenar "todos los derechos" a la comunidad, no parece dejar espacio a ninguna manifestación posible de libertad individual. Esta consecuencia implica, por cierto, una diametral contradicción respecto de la intención libertaria del contrato proclamado poco antes. Rousseau no percibe tal contradicción porque cree que lo que cada individuo cede al concurrir al pacto, lo recupera con creces:

En fin, dándose cada individuo a todos, no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene.²⁷

²⁵ *Contrat Social*, I, 6.

²⁶ *Leviathan*, cap. XIV.

²⁷ *Contrat Social*, I, 6.

El argumento es válido si se aplica a un régimen de democracia directa, el cual sólo puede ser establecido y funcionar en pequeñas comunidades. En tal clase de régimen, los derechos individuales cedidos a la comunidad recaen sobre el mismo cedente en cuanto cada uno es miembro políticamente activo dentro de la misma comunidad. En otros términos, no hay allí transferencia de la soberanía a un cierto número de representantes para que la ejerzan en nombre de todos, sino que cada miembro de la comunidad retiene la porción de soberanía que le corresponde.

Es preciso reconocer que ése era el tipo de régimen en el que Rousseau pensaba al proponer sus ideas. Pero en el mundo moderno las democracias directas resultan casi inconcebibles, debido a la complejidad y dimensiones que han adquirido las sociedades realmente existentes. La influencia de las ideas rousseauianas se ha manifestado, por lo tanto, en sociedades muy diferentes a la imaginada por el pensador ginebrino, y en estas sociedades más complejas, sus ideas han mostrado implicaciones también muy diferentes, que posiblemente Rousseau no percibió. Pero el problema es que tales implicaciones se desprenden de palabras que él sí escribió.

La enajenación de todos mis derechos a la comunidad no es incompatible con mi libertad si recupero esos mismos derechos fortalecidos como miembro activo e igual del colectivo. Pero el gran supuesto sobre el que descansa este argumento es que entre todos los miembros del colectivo existe una total unanimidad, la que se expresa en la voluntad general. Este supuesto, que juega un papel de fundamental importancia en el pensamiento rousseauiano, confiere a esta versión del contrato social una peculiaridad que la distingue de las demás.

En efecto, como ha señalado Ernest Barker, la idea general del contrato social es una idea compuesta que involucra dos conceptos que si bien se hallan estrechamente conectados, deben ser diferenciados. Esas dos ideas relacionadas representan en realidad dos contratos sucesivos, en cada uno de los cuales el contenido de lo pactado es distinto. Por una parte, en el contrato social hay un contrato de gobierno, que es el pacto contraído entre el gobernante y los súbditos. Muchos pensadores han considerado que el contrato social consiste precisamente en este acuerdo, y han limitado sus reflexiones a este aspecto del contrato. Sin embargo, como observa Barker, la teoría de un contrato de gobierno postula, como condición previa, la noción de un contrato de sociedad. En otros términos, para que pueda llevarse a cabo un contrato de gobierno, se requiere que previamente se haya

efectuado un contrato de sociedad, un pacto mediante el cual se acuerda constituir la sociedad misma.²⁸

La distinción de los dos momentos o de los dos contratos implícitos en la idea del contrato social es relevante porque a partir de ella podemos percibir con claridad que puesto que pactamos cosas diferentes en uno y otro contrato, también la magnitud del acuerdo que se requiere en cada uno no es la misma. El contrato de sociedad hace necesario el consenso de todos los individuos que lo contraen. Quienes están en desacuerdo, no ingresan a él, o bien con posterioridad se marginan de él, lo que significa asumir todas las ventajas y también todos los peligros de mantenerse en el estado de naturaleza y fuera de la sociedad civil.

El contrato de gobierno, en cambio, no plantea el requisito de la unanimidad, sino sólo el del acuerdo de la mayoría que es el mayor que es posible alcanzar en las sociedades reales, debido a las naturales diferencias existentes entre los hombres en cuanto a sus intereses, aspiraciones, aptitudes, valores, creencias, objetivos, afectos. El reconocimiento del derecho a gobernar de la mayoría ha permitido el funcionamiento efectivo de las democracias reales, en la medida en que la minoría ha acatado el veredicto de la mayoría, tal como se ha comprometido a hacerlo en el contrato de sociedad.

La idea de un contrato social conformado por dos contratos distintos, uno consensual de sociedad y otro de gobierno, sólo mayoritario, aparece claramente desarrollada en el *Segundo Tratado Sobre el Gobierno Civil* de Locke, pero es menos explícita en otros filósofos contractualistas. Sin embargo, el análisis de Barker al respecto es, a mi entender, correcto. El contrato de sociedad, quizás por su propia obviedad, no ha sido mayormente tratado por muchos contractualistas, pero es la base tácita de sus reflexiones sobre el contrato de gobierno. La única excepción en esta materia es la que representa Rousseau, quien explícitamente dice:

No hay más que un contrato en el Estado, que es el de la asociación, y éste excluye todos los demás.

No podría celebrarse ningún otro que no fuese una violación del primero.²⁹

²⁸Barker, *op. cit.* (nota 8), p. XII.

²⁹*Contrat Social*, III. 16.

El pensamiento rousseauiano sólo admite el contrato que forma la sociedad política, porque ésta constituye, ella misma, el Soberano.³⁰ Y precisamente por el hecho de constituir la sociedad misma en su totalidad el Soberano, sin delegación de poderes ni elección de representantes, debe regirse bajo el requisito de la unanimidad, propio del contrato de sociedad. No se trata aquí meramente de otorgar un mayor énfasis al contrato de sociedad, como ocurre en el caso de Hobbes, por ejemplo. En Rousseau no existe el contrato de gobierno, porque el gobierno es ejercido por todos los miembros de la sociedad, inspirados por "la suprema dirección de la voluntad general".³¹

En esta concepción reside la peculiaridad de la visión rousseauiana del contrato social, y también su peligrosidad, como veremos a continuación.

La *Volonté Générale*:

Un Concepto Clave en la Filosofía Política de Rousseau

La expresión "voluntad general", adaptada al lenguaje político corriente como "voluntad popular", siempre ha resultado atractiva y fácil de utilizar en el discurso retórico. Esta circunstancia ha contribuido a oscurecer u ocultar las implicaciones del concepto, esto es, el conjunto de serias amenazas a la libertad individual que se desprende de la interpretación de la voluntad general.

Hemos examinado el contrato mediante el cual se forma la sociedad política y a la vez se instituye al Soberano, que es idéntico a la sociedad misma y que está integrado por todos los asociados. Corresponde ahora examinar cómo funciona este cuerpo colectivo.

La reflexión inicial de Rousseau es la siguiente:

Además, estando formado el cuerpo soberano por los particulares, no tiene ni puede tener interés contrario al de ellos; por consiguiente, la soberanía no tiene necesidad de dar ninguna garantía a los súbditos, ya que es imposible que el cuerpo quiera perjudicar a todos sus miembros (...) tampoco puede

³⁰Cobban, *op. cit.* (nota 13), p. 52.

³¹*Contrat Social*, I, 6.

dañar a ninguno en particular. El Soberano, por la sola razón de serlo, es siempre lo que debe ser.³²

La analogía mecanicista de la armonía del cuerpo y sus miembros es aceptable desde el punto de vista lógico, y también puede serlo desde el punto de vista político si nos referimos a una pequeña comunidad organizada bajo un régimen de democracia directa. Ya indicamos que ésta era la clase de sociedad en la que pensaba Rousseau. Pero lo que es válido para ese particular tipo de comunidad, puede no serlo en otras. Tal vez un Soberano constituido efectivamente por todos los miembros del cuerpo social no necesite dar ninguna garantía a los subditos, ya que son una y la misma cosa, y sin duda sería absurdo plantear la necesidad de establecer garantías mediante un contrato acordado con uno mismo. Sin embargo, cuando los subditos se multiplican y llegan a constituir sociedades más complejas en cuya dirección no pueden participar todos directamente, esa falta de garantías se vuelve peligrosa, si es que no fatal para los individuos.

Mucho más grave aún es la segunda conclusión del texto citado: decir que el Soberano "es siempre lo que debe ser" es ofrecer una justificación indiscriminada a cualquier tipo de régimen bajo el cual se encarne la soberanía. Muchos tiranos a lo largo de la historia han sido singularmente hábiles para presentarse a sí mismos como representantes selectos o providenciales de la soberanía del pueblo, y en su nombre han cometido todo tipo de crímenes. Es indudable que Rousseau no pensaba en estas usurpaciones de la soberanía cuando estableció su principio, el cual corresponde a una de sus más persistentes convicciones. Más adelante insistirá en él y lo hará más explícito. También entonces, sin embargo, se harán más explícitas sus nefastas consecuencias prácticas.

Pero hay aún otro serio problema en la idea de la soberanía colectiva. La afirmación según la cual el interés del cuerpo soberano no puede ser contrario al de los individuos que lo componen descansa necesariamente sobre el supuesto implícito de la existencia de una comunidad absoluta de intereses particulares. La obvia falsedad de este supuesto que desconoce las diferencias individuales, mueve a Rousseau a formular sus primeras "precisiones" acerca de la *volonté générale*. Al respecto, escribe:

En efecto, cada individuo puede, como hombre, tener una voluntad contraria o desigual a la voluntad general que posee como ciudadano; su interés particular puede aconsejarle de

³² *Contrat Social*, I, 7.

manera completamente distinta de la que le indica el interés común: su existencia absoluta y naturalmente independiente, puede colocarle en oposición abierta con lo que debe a la causa común como contribución gratuita...³³

Rousseau admite —como no podía dejar de hacerlo debido a su proclamado conocimiento de la naturaleza humana— que la voluntad particular es diferenciable de la voluntad general, en cuanto una y otra pueden no coincidir e incluso pueden tener intereses opuestos. Sin embargo, ambas voluntades se encuentran en cada individuo. La voluntad general está presente en todos los hombres, es una realidad común a todos y, por lo tanto, como sugiere Barth, en virtud de la propia naturaleza humana, existiría una relación dialéctica entre las dos voluntades,³⁴ es decir, un conflicto al menos potencial en el interior de cada hombre entre sus intereses en cuanto individuo y sus intereses en cuanto ciudadano.

La viabilidad de la interpretación psicologista de Barth es un tema que en último término correspondería dilucidar a los psicólogos. En cualquier caso, ese supuesto conflicto interior de intereses es políticamente irrelevante en tanto no se manifieste externamente. Dicho en otros términos, si la noción de *voluntad general* tiene algún sentido, éste consiste en la pretensión de ser la fuente de la legitimidad de la organización social sobre la base de la "libre" voluntad de sus miembros. Así, la voluntad general no es sino la expresión de las voluntades particulares. Pero, ¿cuáles y cuántas de estas voluntades particulares configuran la voluntad general?

Rousseau nunca fue capaz de responder con precisión a este problema. En el capítulo sobre el sufragio, por ejemplo, identifica la voluntad general con "la de todos"; pero unas líneas más abajo asegura que "es evidente que el carácter esencial de la voluntad general está en la mayoría".³⁵ Lo que verdaderamente importa, sin embargo, es que todos por igual sometan su voluntad a la voluntad general, ya que sólo de esta manera pueden preservarse el pacto social y la libertad de cada uno. Dice Rousseau:

³³*Contrat Social*, I, 7.

³⁴Hans Barth, "Volonté Générale et Volonté Particulière chez J. J. Rousseau" *op. cit.* (nota 18), p. 43.

³⁵*Contrat Social*, IV, 2.

...cualquiera que rehuse obedecer a la voluntad general, será obligado a ello por todo el cuerpo; lo cual no significa otra cosa sino que se le obligará a ser libre.³⁶

Este enigmático pasaje puede ser interpretado de varias maneras: como una muestra de la elocuencia retórica de su autor; como una contradicción inadmisibles; o como expresión de la peculiar "paradoja de la libertad" rousseaumana.³⁷

Entender la libertad como obediencia a la ley,³⁸ es una idea que sólo puede sostenerse si se acepta la compatibilidad entre la voluntad particular y la voluntad general, o bien, el libre sometimiento de la primera a esta última. Pero en el pasaje citado, Rousseau insinúa la aplicación de un poder coercitivo del cuerpo social sobre quien rehusa acatar la voluntad general, y a quien hay que "obligar a ser libre". La intención de Rousseau es clara: puesto que el declarado fundamento de su sistema político es la libertad, él necesita identificar la libertad con la voluntad general, que es el elemento angular de todo el sistema. Pero para que esta identificación funcione es preciso entender la libertad como un valor abstracto, y no como la manifestación de la voluntad individual, que es la única que puede expresar concretamente la libertad.

Aun aceptando los términos de Rousseau, es indudable que yo soy más libre decidiendo por mí mismo no ejercer mi libertad, que cuando soy "obligado a ser libre". Esta expresión carece de sentido lógico y psicológico, y por lo tanto, sólo podría ser entendida como una figura retórica. En cuanto tal, puede ser considerada una fórmula atractiva y hasta eficaz para algunos, porque sirve para enmascarar la supresión de libertad real —esto es, individual— que ella implica. Pero ciertamente no es la fórmula que elegiría una mentalidad auténticamente liberal para la defensa y promoción de sus principios.

La fórmula en cuestión, sin embargo, es bastante más que una mera figura retórica y, a mi juicio, sólo un análisis superficial podría contentarse con circunscribir sus alcances a este ámbito.

Al comienzo del Libro II del *Contrat Social*, Rousseau señala que "la primera y más importante consecuencia de los principios establecidos es que únicamente la voluntad general puede dirigir las fuerzas del Estado de

³⁶*Contrat Social*, I, 7.

³⁷Véase, por ejemplo: G. Sabine, *op. cit.* (nota 11), p. 434.

³⁸*Contrat Social*, I, 8.

acuerdo con la finalidad de su institución, que es el bien común.³⁹ Por esta razón, "la voluntad general es siempre recta".⁴⁰ Esta supuesta infalibilidad de la voluntad general puede verse, no obstante, amenazada por "la voluntad particular que obra sin cesar contra la general",⁴¹ y que puede engañar al pueblo, que aunque siempre quiere su bien, "no siempre lo comprende". "Importa, pues —concluye Rousseau—, para tener una buena expresión de la voluntad general, que no existan sociedades particulares en el Estado".⁴²

Roger Masters ha visto en estos pasajes el reconocimiento por parte de Rousseau del pluralismo como "un hecho necesario de la vida política".⁴³ Sin duda, el pensador ginebrino no desconocía este hecho; pero, por eso mismo, consideraba que, en vistas al interés común, era necesario eliminar a todo grupo que representara intereses particulares.

La preocupación de Rousseau por los intereses del pueblo parece ser la fuente de su reputación como "el gran demócrata del siglo XVIII".⁴⁴ Al respecto, conviene tener a la vista la tesis de Talmon acerca de la bifurcación del concepto de democracia que se produce como consecuencia de la Revolución Francesa. Según Talmon, este evento generó una fragmentación de la democracia en dos tipos: la liberal y la totalitaria.⁴⁵

Ahora bien, es claro que Rousseau entendía la democracia como el medio para promover los intereses colectivos, y no como un sistema en el que pudieran competir y conciliarse los intereses particulares de distintos grupos.⁴⁶ En otras palabras, Rousseau adopta la posición contraria a la concepción liberal de la democracia, o para decirlo directamente en la

³⁹*Contrat Social*, u, 1.

⁴⁰*Contrat Social*, H, 3.

⁴¹*Control Social*, m, 10.

⁴²*Contrat Social*, H, 3.

⁴³Roger D. Masters, *The Political Philosophy of Rousseau*. Princeton (N. J.: Princeton University Press, 1968) p. 334, n. 124.

⁴⁴Véase, por ejemplo: James Miller, *Rousseau: Dreamer of Democracy* (New Haven y Londres: Yale University Press, 1984).

⁴⁵J. L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy* (New York: W. W. Norton, 1970) pp. 1-3.

⁴⁶Bernard Grofman y Scott L. Feld, "Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective". *American Political Science Review*, 82: 2 (june 1988) p. 572.

terminología de Talmon, él se inscribe como antecesor e inspirador de la corriente totalitaria de la democracia, que florecerá a partir de la Revolución Francesa y cuyos ecos han llegado hasta nuestro siglo.

La búsqueda a cualquier precio de la armonía social lleva a Rousseau a considerar los intereses particulares, ya sea de grupos o de individuos, como los mayores enemigos de la voluntad general. Talmon interpreta esta actitud como un antecedente de la idea de una sociedad sin clases.⁴⁷ Masters, por su parte, sostiene que los sistemas políticos totalitarios inspirados en Marx contradicen ampliamente las preferencias de Rousseau y que difícilmente podría imputársele responsabilidad por los totalitarismos de nuestro siglo. Sin embargo, Masters se ve forzado a reconocer que "sus principios están abiertos a una subversión de este tipo".⁴⁸ Bertrand Russell, en cambio, no vacila en atribuir a las enseñanzas de Rousseau frutos prácticos tales como las dictaduras de Robespierre, de Stalin y de Hitler.⁴⁹

Resulta difícil, en efecto, desligar a Rousseau de su responsabilidad —probablemente involuntaria— en la inspiración y justificación de los totalitarismos conocidos. La obsesión por el consenso, el anhelo de eliminar todas las diferencias para imponer una férrea armonía en la sociedad, son rasgos característicos del totalitarismo; pero también los encontramos como ideas importantes dentro de la filosofía política de Rousseau.

Por cierto, la imagen del pensador de Ginebra como fuente inspiradora de los totalitarismos que han aplastado la libertad de millones de individuos, contradice abiertamente el propósito libertario, tan frecuentemente proclamado por el filósofo. En este punto, no parece haber ninguna posibilidad de eludir la patente inconsistencia argumentando que se trata de otra de sus habituales paradojas. Desde ningún punto de vista podría considerarse como una paradoja lo que es una indiscutible contradicción. ¿Cómo explicarla entonces?

La mejor explicación de este enigma que conozco es la que, con insuperable lucidez, ha proporcionado Giovanni Sartori, quien ha escrito lo siguiente:

El hecho de que se haya considerado a Rousseau como el profeta de la democracia totalitaria se debe a que el resultado

⁴⁷Talmon, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁸Masters, *op. cit.*, p. 423.

⁴⁹Bertrand Russell, *A History of Western Philosophy* (New York: Simón and Schuster, 1945) pp. 685-701.

de su solución desmiente sus intenciones, a que los resultados fueron más allá de lo que se esperaba. Esto equivale a decir que cuando consideramos a Rousseau el teórico de una democracia no liberal, realmente consideramos el fracaso de su teoría.⁵⁰

En otras palabras, si Rousseau hubiera conseguido construir su teoría de acuerdo a su propósito original de salvaguardar la libertad, el resultado habría sido una teoría de la democracia liberal. Su proyecto fracasó, porque lo que construyó fue, según los autores citados y muchos otros, una teoría de la democracia totalitaria.

Ahora bien, aunque en general concuerdo con estas interpretaciones que destacan las indesmentibles implicaciones totalitarias del pensamiento de Rousseau, me parece, sin embargo, que ellas han descuidado explicar un asunto importante: ¿por qué pudo producirse esta desviación que coloca a Rousseau en contradicción consigo mismo?

Para intentar una respuesta —con carácter meramente hipotético, por cierto— a este interrogante, creo necesario examinar aun otros aspectos del concepto de la *volonté générale*.

El Dilema Libertad-Igualdad

Talmon, Sartori y otros han estudiado el pensamiento político rousseauiano dentro del marco de la confrontación entre las nociones de democracia liberal y democracia totalitaria. Dentro de este marco, se constata la existencia de una contradicción fundamental en la obra del filósofo suizo, puesto que sus resultados son opuestos a sus propósitos.

No es mi intención desconocer la señalada contradicción, pero si hemos de tratar de encontrar las causas que la generan, quizás el marco analítico más adecuado no sea el de liberalismo-totalitarismo, sino el de libertad-igualdad, o si se prefiere, el de las dos grandes corrientes políticas basadas en estos valores, esto es, liberalismo y socialismo.

En el primer caso, como ya vimos, enfrentamos una pura contradicción: libertad *versus* negación de la libertad; en el marco que propongo, en cambio, la confrontación es entre dos valores deseables: libertad *versus* igualdad. Dentro de este marco, es preciso reformular el proyecto de

⁵⁰Giovanni Sartori, *Aspectos de la Democracia* (México: Ed. Limusa-Wiley, 1965) pp. 456-457.

Rousseau; su intención habría sido conciliar ambos valores. Tarea en la que no sólo fracasa, como todos los que la han emprendido, sino que concluye traicionando uno de los valores en aras del otro. Este tipo de traición parece inevitable, ya que como certeramente ha escrito Jorge Estrella: "Libertad e igualdad no son nociones ni realidades que se puedan emparentar impunemente".⁵¹

Rousseau consideraba, en efecto, que el mayor bien político, esto es, "el fin que debe perseguir todo sistema legislativo (...) se reduce a dos objetos principales: la *libertad* y la *igualdad*".⁵² Sin embargo, Rousseau parece reconocer que ambos principios no poseen el mismo rango natural, y por esa razón, la legislación debe procurar nivelarlos. En sus palabras: "Precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe siempre propender a mantenerla".⁵³

Aparentemente, la fórmula citada expresaría el propósito de establecer artificialmente, esto es, mediante la legislación, un equilibrio entre los dos valores, ya que naturalmente la libertad destruye la igualdad. Lo natural, "la fuerza de las cosas", es la libertad. Lo artificial, lo que debe ser impuesto a través de "la fuerza de la legislación", es la igualdad. Pero si esto es así, el énfasis de la legislación no es el mismo para ambos valores, sino que debe concentrarse en la igualdad, ya que de otro modo ésta no podría subsistir.

Este brevísimo análisis es suficiente para poner en evidencia que el objeto principal del sistema legislativo propuesto por Rousseau es, en realidad, la igualdad. Más aún, de acuerdo a sus propias premisas, para lograr la implantación de la igualdad es necesario que la legislación se oriente a limitar "la fuerza de las cosas" que es opuesta a la igualdad y tiende siempre a destruirla.

De esta manera, la libertad, más que como un "objeto principal" de la legislación, aparece como el principal blanco de ella. La libertad rousseauiana termina reduciéndose a "obedecer las leyes", y a soportar dócilmente "el yugo de la felicidad pública".⁵⁴

Por cierto, la felicidad pública es definida por la *volonté générale*, y es la misma para todos. En este caso, como en cualquier otro, si alguien discrepa, si concibe la felicidad, por ejemplo, de una manera diferente, ello

⁵¹ Jorge Estrella, "Tres Razones para la Libertad". *Estudios Públicos*, 18 (Otoño 1985) p. 64.

⁵² *Contrat Social*, II, 11.

⁵³ *Loc. Cit.*

⁵⁴ *Contrat Social*, II, 7.

sólo puede deberse a que está equivocado,⁵⁵ o bien a que ha sido engañado.⁵⁶ Ninguna otra explicación es admisible para Rousseau, debido a su peculiar concepción de la voluntad general: puesto que ésta sólo atiende al interés y a la utilidad comunes, es siempre recta, nunca puede errar.⁵⁷ Ella sabe mejor que yo lo que me conviene, lo que debo desear, lo que me hará feliz.

Rousseau revela aquí su intolerancia respecto de la libertad en su sentido liberal, es decir, tal como se la entiende en una sociedad pluralista, en donde se admiten las diferencias individuales, y cada uno puede decidir libremente por sí mismo, aun con el riesgo de equivocarse, qué es lo conveniente para la satisfacción de sus intereses particulares.

Ya hemos comentado que Rousseau consideraba los intereses particulares como los grandes enemigos de la voluntad general. Tal actitud expresa su posición antiliberal y, al mismo tiempo, su tendencia al igualitarismo que desembocará en las teorías socialistas del siglo XIX. Sólo interesa promover "el bien del pueblo", "la utilidad común", aun a costa de sofocar el bien particular o la utilidad individual.

En el pensamiento de Rousseau, al igual que en el de sus herederos socialistas, existe un cierto afán protector, pero también una invencible desconfianza respecto de la capacidad de los individuos para decidir su destino. Tales actitudes se acentúan y llegan al nivel de un condescendiente menosprecio cuando se refieren al "pueblo". Un buen texto, entre varios otros, que ilustra estas actitudes es el siguiente:

¿Cómo una multitud ciega, que no sabe a menudo lo que quiere, ya que raras veces sabe lo que le conviene, llevaría a cabo por sí misma una empresa de tal magnitud y tan difícil como es un sistema de legislación? El pueblo quiere siempre el bien, pero no siempre lo ve. La voluntad general es siempre recta, pero el juicio que la dirige no es siempre esclarecido. Es necesario hacerle ver los objetos tales como son, a veces tales como deben parecerle; mostrarle el buen camino que busca; protegerlo contra las seducciones de voluntades particulares...⁵⁸

⁵⁵*Contrat Social*, IV, 2.

⁵⁶*Contrat Social*, II, 3.

⁵⁷*Contrat Social*, II, 3.

⁵⁸*Contat Social*, II, 6.

El pueblo necesita ser guiado por el "buen camino" que busca pero que desconoce; necesita ser educado por quienes saben lo que le conviene verdaderamente y para ello hay que enseñarle las cosas como son o "como deben parecerle". Además, debe ser apartado de todo interés particular que lo desviaría del interés común. En una palabra, el pueblo necesita un conductor, un intérprete de su propia voluntad. Tanto los socialistas teóricos como los prácticos, siempre han creído que ellos son los únicos capaces de asumir ese papel rector.

Rousseau es, sin embargo, extremadamente ambiguo en lo referente a la generación de los conductores del pueblo. En cambio, es inusualmente claro al especificar que ellos no son representantes del pueblo, porque "tan pronto como un pueblo se da representantes, deja de ser libre y de ser pueblo".⁵⁹ Pero si no son representantes de nadie, entonces su mandato es absoluto. ¡Una contribución más de Rousseau a los socialismos totalitarios de nuestro siglo!

Y de inmediato podemos agregar otra, siempre en relación a los conductores de la sociedad:

El que se atreve a emprender la tarea de instituir un pueblo, debe sentirse en condiciones de transformar, por así decirlo, la naturaleza humana; de transformar cada individuo, que por sí es un todo perfecto y solitario, en parte de un todo mayor, del cual reciba en cierta manera la vida y el ser; de alterar la constitución del hombre para fortalecerla; de sustituir por una existencia parcial y moral la existencia física e independiente que hemos recibido de la naturaleza. Es preciso, en una palabra, que despoje al hombre de sus fuerzas propias dándole otras ajenas, de las cuales no pueda hacer uso sin el auxilio de otros.⁶⁰

La actitud constructivista que revelan estas palabras de Rousseau es típica de la mentalidad socialista. Al igual que el filósofo ginebrino, la mentalidad socialista nunca ha aceptado a los hombres como son. Recela de ellos y de sus capacidades individuales. No acepta las diferencias que naturalmente existen entre ellos, pues ve en tales diferencias la fuente del conflicto y de la desigualdad. Por esto, aspira a transformar su naturaleza,

⁵⁹*Contrat Social*, III, 15.

⁶⁰*Contrat Social*, II, 7.

hacerlos artificialmente iguales. Para ello, es preciso extirpar su egoísmo natural, es necesario obligarlos a ser buenos, virtuosos, solidarios, generosos. Hay que educar a los hombres para inducirles estas características; pero si la educación no basta, entonces hay que actuar coercitivamente con ellos, en vistas a su bien, a su verdadero fin que los individuos ignoran. Dentro de este programa, se comprende que no puede ser tolerada la libertad individual, que es el instrumento de los intereses particulares.

La voluntad general expresa el bien común. Pero puesto que el pueblo no siempre conoce cuál es su real interés, debe confiar en los intérpretes de la voluntad general, en los conductores de la comunidad, en el Legislador. De esta manera, comenta Cassirer, "el *Contrato Social* proclama y glorifica un absolutismo de Estado completamente ilimitado. Toda voluntad individual y particular es detrozada por el poder de la *volonté générale*".⁶¹

IV. Conclusión

Rousseau fue un duro crítico de las condiciones morales y políticas de su época. La opresión y la degradación de los hombres se habían extendido por todas partes. Esa situación de decadencia, de injusticia, de desigualdad, era el producto del primer pacto social. Ateniéndonos a sus resultados, Rousseau señala con amarga ironía, que los términos de ese primer contrato debieron haber sido los siguientes:

Vosotros tenéis necesidad de mí, pues yo soy rico y vosotros sois pobres. Hagamos pues un pacto: yo permitiré que tengáis el honor de servirme a condición de que me deis lo poco que os queda a cambio de la pena que me causará mandaros.⁶²

El nuevo contrato que propone Rousseau, sin embargo, no parece alterar significativamente las condiciones del primero. De acuerdo con nuestro análisis, el rico es reemplazado por el Legislador o el Estado; pero los pobres, es decir, los ciudadanos, siguen igualmente oprimidos.

⁶¹Cassirer, *The Question of Jean-Jacques Rousseau. Op. cit.* (nota 15), p. 52.

⁶²*Discurso Sobre la Economía Política*, p. 48.

La pretendida solución democrática, el proyecto de liberación imaginado por Rousseau, concluye en el fracaso, aplastado por el igualitarismo implícito en la idea de la voluntad general.

Quizás en buena medida tal fracaso sea atribuible al hecho de que todo el pensamiento político rousseauiano gire en torno al concepto de la voluntad general, que constituye sin duda el centro del sistema; pero que plantea dificultades prácticamente insolubles.

Según Patrick Riley, en términos estrictos, la idea de una voluntad general es inviable y contradictoria, porque "las ideas de generalidad y de voluntad son mutuamente excluyentes". La voluntad es un concepto relacionado esencialmente con la individualidad, y por esta razón, concluye Riley, "sólo metafóricamente se puede hablar de la voluntad como 'general' ",⁶³

En efecto, la voluntad es la facultad humana que permite a cada individuo ejercer su libertad. Proyectarla al plano general como hace Rousseau, implica necesariamente aniquilar la libertad de los individuos, en aras de un imposible ideal igualitario.

Los hombres son naturalmente diferentes, y mediante el ejercicio de su libertad se constituyen como personas únicas. Es cierto que así se generan las desigualdades entre los hombres. La manera de disminuirlas —no de eliminarlas porque ello es imposible— no puede ser otra que restringiendo la libertad.

Esta es la solución rousseauiana al dilema libertad *versus* igualdad. Es la misma solución que adoptarán los teóricos socialistas del siglo XIX, y los socialismos prácticos de nuestro siglo, cuyo fin estamos actualmente presenciando.

Quizás se cerrará finalmente un ciclo de fracasos teóricos y prácticos, que se inician con el del propio Rousseau. Su filosofía política es un fracaso porque no sólo no logró alzar uno de los principales objetivos que se proponía, esto es, la salvaguardia de la libertad, sino, por el contrario, culminó siendo una teoría radicalmente antilibertaria. A pesar de ello, sin embargo, sus ideas han servido de base a los socialismos reales sobre los cuales también parece haber caído la herencia del fracaso. □

⁶³Patrick Riley, "A Possible Explanation of Rousseau's General Will". *American Political Science Review*, 64:1 (March 1970) p. 92.

RENÁN, ORTEGA Y LA IDEA DE NACIÓN

Jorge Acevedo*

Introducción

Las disputas que desde hace más de un siglo se han encendido en torno a lo nacional no han sido, ciertamente, cuestiones puramente académicas. Ha habido diversas posiciones filosóficas y políticas que han combatido arduamente por imponerse. Unas, las extremas, bélicamente. Otras, moderadas, a través de vías más pacíficas. Han existido posturas que han afirmado la propia nacionalidad hasta el paroxismo frente a aquellas que, no inclinándose ante la idea de patria, exigen a ciertas "capas" de la colectividad que se disocien totalmente del resto de su nación y se unan a grupos, que consideran equivalentes, de los otros países.¹ En el centro se halla la Organización de las Naciones Unidas —antes, Sociedad de las Naciones—, cuyos impulsores han supuesto que las naciones de todo el planeta podrían convivir fácilmente en paz y armonía, sin que fuere necesario preguntarse siquiera si eso es posible, no existiendo, en realidad,

*Profesor de Filosofía e investigador en la Universidad de Chile. Vicepresidente de la Sociedad Chilena de Filosofía. Coautor de *Filosofía Contemporánea* (Edeval, Valparaíso) y *Ortega y Gasset. Filosofía, Sociedad, Lenguaje* (Santiago: Eds. de la Universidad Católica de Chile) y autor de *Hombre y Mundo*. (Santiago: Ed. Universitaria), obra que obtuvo el premio de ensayo de la Municipalidad de Santiago.

¹Cfr., de Ortega, *Pasado y Porvenir para el Hombre Actual*. (Madrid: Ed. Revista de Occidente. Colee. Obras Inéditas, 1962) pp. 93 y ss.

un derecho internacional vigente y eficaz ni las condiciones sociales e históricas para que ello pudiese surgir en un plazo breve.²

Más allá de los hipernacionalismos,³ del antinacionalismo y del internacionalismo aludidos, han surgido intentos de construir supranaciones mediante una progresiva incorporación a nuevas estructuras socio-históricas. Sería el caso de la Comunidad Económica Europea, cuya finalidad integradora llevaría, tal vez, a la formación de los Estados Unidos de Europa.

Parece claro, pues, que meditar sobre lo que han sido las naciones, lo que son aún y lo que podrían llegar a ser no es faena superflua. Ortega ha sido uno de los filósofos que más ha reflexionado sobre el concepto de nación; "dedicó —señala Julián Marías— las porciones más vivaces de *La Rebelión de las Masas* a analizar lo que es una nación: su origen, sus supuestos, su proceso de desarrollo, su saturación, su crisis. La formación de las unidades nacionales le sirvió de modelo para comprender lo que podría ser homológicamente el 'paso a otro género': a la super-nación europea, no una nación más grande".⁴

Preguntemos: ¿desde dónde se estructura una sociedad como tal? ¿A partir de qué obtiene una colectividad su carácter unificado? ¿Qué es lo que permite el surgimiento de una unidad social? ¿Qué es lo que mantiene a una colectividad en lo que, efectivamente, es en tanto entidad integrada?

Las sociedades actuales o son naciones o pretenden serlo. De ahí que, en principio, y sin entrar en mayores precisiones, lo que se dice de la nación vale para las unidades colectivas de hoy. Y ¿qué es lo que se afirma usualmente respecto de la nación?

Se ha sostenido que hay cuatro elementos que dan origen a las naciones y que mantienen su estructura de tales: comunidad lingüística, étnica y de tradición; por otra parte, un territorio encuadrado por fronteras naturales. Esta concepción remite a Herodoto, quien en sus *Historias* —Libro VIII, cap. CXLIV— define la unidad griega usando los términos más estrictos con que todavía hoy se define la Idea de Nación, a saber: "unidad de

²Véase de Ortega, "Epílogo para Ingleses" en *La Rebelión de las Masas*.

³ Consúltese de Ortega *Europa y la Idea de Nación*, (Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial. Colecc. Obras de José Ortega y Gasset, 1985) p. 89.

⁴Cf., de Ortega, *La Rebelión de las Masas*. Introducción de Julián Marías (Madrid: Ed. Espasa-Calpe. Colecc. Seleccionadas Austral, 1976) p. 28.

sangre, de lengua, de religión, templos y edificios, de costumbres y la semejanza en el modo de pensar y de vivir".⁵

Pero ya en *España Invertebrada*, Ortega sugiere entender la realidad de las naciones en otros términos. Y en *La Rebelión de las Masas* encontramos explicitaciones de la doctrina insinuada en el libro anterior, las que nos señalan directamente la presencia del pensamiento de Renán en ellas. El parágrafo 8 del capítulo XIV lo inicia Ortega así:

Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho juntos grandes cosas, querer hacer otras más; he aquí las condiciones esenciales para ser un pueblo... En el pasado, una herencia de glorias y remordimientos; en el porvenir, un mismo programa que realizar... La existencia de una nación es un plebiscito cotidiano.

Tal es la conocidísima sentencia de Renán. ¿Cómo se explica su excepcional fortuna? Sin duda, por la gracia de la coetilla. Esa idea de que la nación consiste en un plebiscito cotidiano opera sobre nosotros como una liberación. Sangre, lengua y pasado comunes son principios estáticos, fatales, rígidos, inertes... Si la nación consistiere en eso y en nada más, la nación sería una cosa situada a nuestra espalda, con la cual no tendríamos nada que hacer. La nación sería algo que se es, pero no algo que se hace... Esto es lo que reverbera en la frase de Renán: la nación como excelente programa para mañana.⁶

Dicho escuetamente: los factores que la concepción estática de la nación consideraba esenciales para su surgimiento y perduración, son entendidos por Ortega sólo como condicionantes de lo que él —coincidiendo con Renan—⁷ postula como el ingrediente o requisito decisivo en el advenimiento y conservación de una estructura nacional: un futuro común,

⁵Cf., *Europa y la Idea de Nación; op. cit.*, p. 65, nota 2.

⁶Cf., de Renán, "¿Qué es una Nación?" (hacia el final). De Ortega, *La Rebelión de las Masas* (Madrid: Revista de Occidente en Alianza Ed. Colecc. Obras de José Ortega y Gasset, 1979) pp. 185 y ss.

⁷En rigor, esta coincidencia es parcial, como consta a todo lector de *La Rebelión de las Masas*. Cf., *Obras Completas* (Madrid: Ed. Revista de Occidente, Vol. IV) p. 265 y ss. Pero no sería oportuno detenerse ahora en las discrepancias.

un proyecto sugestivo de vida en común, un incitante programa de vida, un proyecto de convivencia total en una empresa común, un programa de porvenir colectivo atrayente.⁸

Tal vez, la "interpretación dinámica" de la nación propia de Ortega era susceptible de ser inferida *a priori* de su tesis fundamental, "yo soy yo y mi circunstancia" (Aunque, en verdad, es dudoso que una categoría historiológica como la de nación pueda ser obtenida de una manera puramente apriorística.) Lo que es claro, sin embargo, es que las investigaciones de Renán proporcionaron, por lo menos, una significativa base empírica a la teoría racional-vitalista de la nación. Por cierto, no fue el único historiador que jugó tal papel. Entre otros, habría que nombrar a Eduard Meyer, a quien el filósofo español cita en su *Meditación de Europa*?

La fecundidad hermenéutica de esa teoría —a cuya constitución, como señalamos, contribuyó Renán, especialmente con las páginas que siguen— ha sido ampliamente demostrada por Julián Marías en obras que, de diversos modos, nos tocan de cerca: Hispanoamérica,¹⁰ *España Inteligible. Razón Histórica de las Españas*,¹¹ *La España Real*¹² y varias otras que sería largo enumerar. Por otra parte, un interesante estudio de "¿Qué es una nación?" se debe, en nuestro país, a Roberto Munizaga Aguirre —miembro de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales—,¹³ quien hace resaltar la particular relevancia que el mismo Renán asignaba a esa conferencia. Refiriéndose a ella, en efecto, el historiador francés decía en 1887: "He pesado cada una de sus palabras con el mayor cuidado; es mi profesión de fe en lo que a las cosas humanas respecta... Las creo en absoluto correctas".

Al realizar la traducción del texto de Renán, he tenido ante la vista, frente a ciertos pasajes, la acertada versión de Rodrigo Fernández-Carvajal —catedrático de la Universidad de Murcia—, cuya segunda edición, que incluye un valioso preliminar, fue publicada por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid en 1983. La importancia teórica y retórica —en

⁸Cf., *España Invertebrada* (O.C. III) p. 56 y *La Rebelión de las Masas* (O.C. IV) pp. 266 y 268.

⁹O.C. IX, p. 269. En *Europa y la Idea de Nación: op. cit.*, p. 59.

¹⁰Madrid: Alianza Ed., 1986. Colecc. El Libro de Bolsillo.

¹¹Madrid: Alianza Ed., 1985. Colee. Alianza Universidad.

¹²Madrid: Ed. Espasa-Calpe, Madrid. Colecc. Boreal (4 volúmenes).

¹³Cf., Cuadernos de la Universidad de Chile 1, Santiago, 1982.

el mejor sentido del término— de la conferencia de Renán, así como la necesidad de facilitar el acceso a ella, me han inducido a emprender la tarea, cuyo resultado ofrezco a los lectores interesados en escritos clásicos plenamente vigentes¹⁴ en lo fundamental.

¿Qué es la Nación?*

Me propongo analizar con vosotros una idea, en apariencia clara, que, sin embargo, se presta a los más peligrosos equívocos.

Las formas de la sociedad humana son muy variadas. Las grandes aglomeraciones de hombres, a la manera de la China, de Egipto, de la más antigua Babilonia; la tribu a la manera de los hebreos, de los árabes; la ciudad a la manera de Atenas y de Esparta; las reuniones de países diversos al modo del imperio aqueménide, del imperio romano, del imperio carolingio; las comunidades sin patria, mantenidas por el lazo religioso, como la de los israelitas, la de los parsis; las naciones como Francia, Inglaterra y la mayor parte de las modernas autonomías europeas; las confederaciones, a la manera de Suiza, de América; parentescos como los que la raza, o más bien la lengua, establece entre las diferentes ramas de germanos y las diferentes ramas de eslavos; he ahí modos de agrupación que existen, o han existido, y que no se podrían confundir unos con otros sin los más serios inconvenientes. En la época de la Revolución francesa se creía que las instituciones de pequeñas ciudades independientes, tales como Esparta y Roma, podían aplicarse a nuestras grandes naciones de treinta a cuarenta millones de almas. En nuestros días, se comete un error más grave: se confunde la raza con la nación, y se atribuye a grupos etnográficos, o más bien lingüísticos, una soberanía análoga a la de los pueblos realmente existentes. Tratemos de llegar a cierta precisión en estas difíciles cuestiones, en las que la menor confusión sobre el sentido de las palabras en el origen del razonamiento puede producir, finalmente, los más funestos errores. Lo que vamos a hacer es delicado; es casi como la vivisección; vamos a tratar a los vivos como ordinariamente se trata a los muertos. Pondremos en ello frialdad, la imparcialidad más absoluta.

¹⁴Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación patrocinado por el D.T.I. de la Universidad de Chile.

Conferencia pronunciada por Ernest Renán en La Sorbona el 11 de marzo de 1882, cuyo texto fue incluido en *Discours et Conférences*, (Paris: Calmann-Lévy Editeurs, septième édition, 1922) pp. 277-310.

I

Desde el fin del imperio romano, o, mejor, desde la desmembración del imperio de Carlomagno, Europa occidental nos aparece dividida en naciones, algunas de las cuales, en ciertas épocas, han procurado ejercer una hegemonía sobre las otras, sin jamás lograrlo de un modo duradero. Lo que no han podido Carlos Quinto, Luis XIV, Napoleón I, probablemente nadie lo podrá en el porvenir. El establecimiento de un nuevo imperio romano o de un nuevo imperio de Carlomagno ha llegado a ser una imposibilidad. La división de Europa es demasiado grande para que una tentativa de dominación universal no provoque muy rápidamente una coalición que haga volver a entrar a la nación ambiciosa en sus confines naturales. Una especie de equilibrio está establecido por largo tiempo. Francia, Inglaterra, Alemania, Rusia serán aún, durante cientos de años, y a pesar de las aventuras que corran, individualidades históricas, piezas esenciales de un tablero, cuyos escaques varían sin cesar de importancia y de tamaño, sin confundirse, empero, jamás del todo.

Las naciones, entendidas de este modo, son algo bastante nuevo en la historia. La antigüedad no las conoció; Egipto, China, la antigua Caldea no fueron naciones en ningún grado. Eran multitudes guiadas por un hijo del Sol o un hijo del Cielo. No hubo ciudadanos egipcios así como no hay ciudadanos chinos. La antigüedad clásica tuvo repúblicas y realezas municipales, confederaciones de repúblicas locales, imperios; apenas tuvo la nación el sentido en que nosotros la comprendemos. Atenas, Esparta, Sidón, Tiro son pequeños centros de admirable patriotismo; pero son ciudades con un territorio relativamente estrecho. Galia, España, Italia —antes de su absorción en el imperio romano— eran conjuros de pueblos, a menudo ligados entre sí, pero sin instituciones centrales, sin dinastías. El imperio asirio, el imperio persa, el imperio de Alejandro no fueron tampoco patrias. Jamás hubo patriotas asirios; el imperio persa fue un vasto feudalismo. Ninguna nación vincula sus orígenes con la colosal aventura de Alejandro, que fue, sin embargo, tan rica en consecuencias para la historia general de la civilización.

El imperio romano estuvo mucho más cerca de ser una patria. En recompensa por el inmenso beneficio del cese de las guerras, la dominación romana —por lo pronto, tan dura— fue muy rápidamente deseada. Fue una gran asociación, sinónimo de orden, paz y civilización. En los últimos tiempos del imperio hubo en las almas elevadas, en los obispos ilustrados, en los letrados, un verdadero sentimiento de "la paz romana", opuesta al caos amenazante de la barbarie. Pero un imperio, doce veces mayor que la

actual Francia, no podía formar un Estado en su acepción moderna. La escisión del Oriente y del Occidente era inevitable. Los ensayos de un imperio galo, en el siglo III, no tuvieron buen éxito. La invasión germánica es la que introdujo en el mundo el principio que, más tarde, ha servido de base a la existencia de las nacionalidades.

¿Qué hicieron los pueblos germánicos, en efecto, desde sus grandes invasiones del siglo V hasta las últimas conquistas normandas del X? Cambiaron poco el fondo de las razas, pero impusieron dinastías y una aristocracia militar a partes más o menos considerables del antiguo imperio de Occidente, las cuales tomaron el nombre de sus invasores. De ahí una Francia, una Burgundia, una Lombardía; más tarde, una Normandía. La rápida preponderancia que tomó el imperio franco rehace un momento la unidad del Occidente; pero este imperio se quiebra irremediabilmente hacia mediados del siglo IX; el Tratado de Verdún traza divisiones inmutables, en principio, y desde entonces Francia, Alemania, Inglaterra, Italia, España se encaminan por vías a menudo sinuosas y a través de mil aventuras, a su plena existencia nacional, tal como la vemos desplegar hoy día.

¿Qué es lo que caracteriza, en efecto, estos diferentes Estados? Es la fusión de los pueblos que los componen. En los que acabamos de enumerar no hay nada análogo a lo que encontrarán ustedes en Turquía, donde el turco, el eslavo, el griego, el armenio, el árabe, el sirio, el kurdo son tan distintos hoy día como en el de la conquista. Dos circunstancias esenciales contribuyeron a este resultado. Ante todo, el hecho de que los pueblos germánicos adoptaron el cristianismo desde que tuvieron contactos un poco seguidos con los pueblos griegos y latinos. Cuando el vencedor y el vencido son de la misma religión o, más bien, cuando el vencedor adopta la religión del vencido, el sistema turco, la distinción absoluta entre los hombres a partir de la religión, no puede producirse más. La segunda circunstancia fue, de parte de los conquistadores, el olvido de su propia lengua. Los nietos de Clovis, de Alarico, de Gudebando, de Alboin, de Rollón hablaban ya romance. Este mismo hecho era la consecuencia de otra particularidad importante: los francos, los burgundios, los godos, los lombardos, los normandos tenían muy pocas mujeres de su raza con ellos. Durante varias generaciones, los jefes no se casan sino con mujeres germanas; pero sus concubinas son latinas, las nodrizas de los niños son latinas; toda la tribu se casa con mujeres latinas; lo que hizo que la *lingua francica*, la *lingua gothica* no tuvieran desde el establecimiento de los francos y de los godos en tierras romanas sino muy cortos destinos. No fue así en Inglaterra porque la invasión anglosajona llevaba, sin duda, mujeres con ella; la población bretona huyó y, por otra parte, el latín no era ya —incluso, no fue nunca—

dominante en Bretaña. Si se hubiera hablado generalmente galo en la Galia, en el siglo V, Clovis y los suyos no hubiesen abandonado el germánico por el galo.

De ahí, este resultado capital: a pesar de la extrema violencia de las costumbres de los invasores germanos, el molde que ellos impusieron llegó a ser, con los siglos, el molde mismo de la nación. Francia llegó a ser muy legítimamente el nombre de un país donde no había entrado sino una imperceptible minoría de francos. En el siglo X, en las primeras canciones de gesta, que son un espejo tan perfecto del espíritu del tiempo, todos los habitantes de Francia son franceses. La idea de una diferencia de razas en la población de Francia, tan evidente en Gregorio de Tours, no se presenta en ningún grado en los escritores y los poetas franceses posteriores a Hugo Capeto. La diferencia entre el noble y el villano es acentuada tanto como es posible; pero la diferencia entre el uno y el otro no es en absoluto una diferencia étnica; es una diferencia de coraje, de hábito y de educación transmitida hereditariamente; la idea de que el origen de todo esto sea una conquista no se le ocurre a nadie. El falso sistema según el cual la nobleza debe su origen a un privilegio conferido por el rey por grandes servicios prestados a la nación —de manera que todo noble es un ennoblecido— es establecido como un dogma a partir del siglo XIII. Lo mismo pasó con la serie de casi todas las conquistas normandas. Al cabo de una o dos generaciones, los invasores normandos ya no se distinguían del resto de la población; su influencia no había sido menos profunda; habían dado al país conquistado una nobleza, hábitos militares, un patriotismo que antes no tenía.

El olvido y, yo diría incluso, el error histórico son un factor esencial de la creación de una nación, y es así como el progreso de los estudios históricos es a menudo un peligro para la nacionalidad. La investigación histórica, en efecto, vuelve a poner bajo la luz los hechos de violencia que han pasado en el origen de todas las formaciones políticas, hasta de aquellas cuyas consecuencias han sido más benéficas. La unidad se hace siempre brutalmente; la reunión de la Francia del Norte y la Francia del Mediodía ha sido el resultado de una exterminación y de un terror continuados durante casi un siglo. El rey de Francia, quien es, si me es permitido decirlo, el tipo ideal de un cristizador secular; el rey de Francia, quien ha hecho la más perfecta unidad nacional que ha habido; el rey de Francia, visto desde demasiado cerca, ha perdido su prestigio; la nación que él había formado lo ha maldecido y, hoy día, no son sino los espíritus cultivados quienes saben lo que él valía y lo que ha hecho.

Esas grandes leyes de la historia de Europa occidental llegan a ser perceptibles por contraste. Muchos países han fracasado en la empresa que el rey de Francia —en parte por su tiranía, en parte por su justicia— ha llevado a cabo tan admirablemente. Bajo la corona de San Esteban, los magiares y los eslavos han permanecido tan diferentes como lo eran hace ochocientos años. Lejos de fundir los elementos diversos de sus dominios, la casa de Habsburgo los ha mantenido diferentes y a menudo opuestos a los unos respecto de los otros. En Bohemia, el elemento checo y el alemán están superpuestos como el aceite y el agua en un vaso. La política turca de la separación de las nacionalidades a partir de la religión ha tenido consecuencias mucho más graves: ha causado la ruina del Oriente. Tomad una ciudad como Salónica o Smirna; encontraréis allí cinco o seis comunidades, cada una de las cuales tiene sus recuerdos, no existiendo entre ellas casi nada en común. Ahora bien, la esencia de una nación consiste en que todos los individuos tengan muchas cosas en común, y también en que todos hayan olvidado muchas cosas. Ningún ciudadano francés sabe si es burgundio, alano, taifalo, visigodo; todo ciudadano francés debe haber olvidado la noche de San Bartolomé, las matanzas del Mediodía en el siglo XIII. No hay en Francia diez familias que puedan suministrar la prueba de un origen franco, e inclusive tal prueba esencialmente defectuosa, a consecuencia de mil cruzamientos desconocidos que puedan descomponer todos los sistemas de los genealogistas.

La nación moderna, es, pues, un resultado histórico producido por una serie de hechos que convergen en el mismo sentido. Unas veces la unidad ha sido realizada por una dinastía, como es el caso de Francia; otras veces lo ha sido por la voluntad directa de las provincias, como es el caso de Holanda, Suiza, Bélgica; otras, por un espíritu general tardíamente vencedor de los caprichos del feudalismo, como es el caso de Italia y de Alemania. Una profunda razón de ser ha presidido siempre esas formaciones. En casos parecidos, los principios se abren paso a través de las sorpresas más inesperadas. En nuestros días, hemos visto a Italia unificada por sus derrotas y a Turquía demolida por sus victorias. Cada derrota contribuía al progreso de los asuntos de Italia; cada victoria perdía a Turquía; porque Italia es una nación, y Turquía, fuera del Asia Menor, no lo es. Es de Francia la gloria de haber proclamado, a través de su Revolución, que una nación existe por sí misma. No debemos encontrar malo que se nos imite. El principio de las naciones es el nuestro. Pero ¿qué es, pues, una nación? ¿Por qué Holanda es una nación, mientras que Hannover o el Gran Ducado de Parma no lo son? ¿Cómo Francia persiste en ser una nación cuando el principio que la ha creado ha desaparecido? ¿Cómo Suiza, que tiene tres lenguas, dos religiones,

tres o cuatro razas, es una nación, mientras Toscana, por ejemplo, que es tan homogénea, no lo es? ¿Por qué Austria es un Estado y no una nación? ¿En qué difiere el principio de las nacionalidades del principio de las razas? He ahí algunos puntos sobre los cuales un espíritu reflexivo tiene que fijarse para ponerse de acuerdo consigo mismo. Los asuntos del mundo no se zanján a través de esta especie de razonamientos; pero los hombres cuidadosos quieren introducir en estas materias alguna racionalidad y desenredar las confusiones en que se embrollan los espíritus superficiales.

II

Si se da crédito a ciertos teóricos políticos, una nación es ante todo una dinastía, que representa una antigua conquista, aceptada primeramente y después olvidada por la masa del pueblo. Según los políticos de que hablo, el agrupamiento de provincias efectuado por una dinastía —por sus guerras, por sus matrimonios, por sus tratados— concluye con la dinastía que la ha formado. Es muy verdadero que, en su mayor parte, las naciones modernas han sido hechas por una familia de origen feudal que se ha desposado con el suelo y que ha sido, de algún modo, un núcleo de centralización. Los límites de Francia en 1789 no tenían nada de natural ni de necesario. La extensa zona que la casa de los Capetos había agregado a los estrechos lindes del Tratado de Verdún fue adquisición personal de esta casa. En la época en que fueron hechas las anexiones no se tenían ni la idea de los límites naturales, ni del derecho de las naciones, ni la de la voluntad de las provincias. La reunión de Inglaterra, de Irlanda y de Escocia fue, del mismo modo, un hecho dinástico. Italia ha tardado tan largo tiempo en ser una nación porque, de entre sus numerosas casas reinantes, ninguna, antes de nuestro siglo, se hizo centro de la unidad. Es algo extraño que haya tomado un título real¹⁵ en la obscura isla de Cerdeña, tierra apenas italiana. Holanda, que se ha creado a sí misma, por acto de heroica resolución, ha contraído, sin embargo, un maridaje íntimo con la casa de Orange, y correría verdaderos peligros el día en que esta unión fuere comprometida.

¿Es, sin embargo, absoluta una ley tal? No, sin duda. Suiza y los Estados Unidos, que se han formado como conglomerados de adiciones sucesivas, no tienen ninguna base dinástica. Yo no discutiría la cuestión en lo que concierne a Francia. Sería preciso poseer el secreto del porvenir.

¹⁵La casa de Saboya debe su título real a la posesión de Cerdeña (1720).

Digamos solamente que esta gran realeza francesa había sido tan altamente nacional que, inmediatamente después de su caída, la nación ha podido mantenerse sin ella. Por otra parte, el siglo XVIII había cambiado todo. El hombre había vuelto, después de siglos de declinación, al espíritu antiguo, al respeto de sí mismo, a la idea de sus derechos. Las palabras patria y ciudadano habían recobrado su sentido. Así ha podido cumplirse la operación más difícil que haya sido practicada en la historia, operación que se puede comparar a lo que sería, en fisiología, la tentativa de hacer vivir en su primera identidad un cuerpo al que se le hubiera quitado el cerebro y el corazón.

Es preciso, pues, admitir que una nación puede existir sin principio dinástico, y, asimismo, que las naciones que han sido formadas por dinastías pueden separarse de ellas sin, por esto, dejar de existir. El viejo principio, que no toma en cuenta sino el derecho de los príncipes, no podría ya ser sostenido; más allá del derecho dinástico, está el derecho nacional. ¿Sobre qué criterio fundar este derecho nacional? ¿En qué signo reconocerlo? ¿De qué hecho tangible hacerlo derivar?

I. De la raza, dicen muchos con seguridad. Las divisiones artificiales —resultantes del feudalismo, de matrimonios de príncipes, de congresos de diplomáticos— son caducas. Lo que permanece firme y fijo es la raza de los pueblos. He ahí lo que constituye un derecho, una legitimidad. La familia germánica, por ejemplo, según la teoría que expongo, tiene el derecho de recuperar los miembros esparcidos del germanismo, inclusive cuando esos miembros no pidan reagruparse. El derecho del germanismo sobre tal provincia es más fuerte que el derecho de los habitantes de esta provincia sobre sí mismos. Se crea así una especie de derecho primordial análogo al de los reyes de derecho divino; el principio de las naciones es sustituido por el de la etnografía. Hay ahí un error muy grande que, si llega a ser dominante, perdería a la civilización europea. En la misma medida que el principio de las naciones es justo y legítimo, el derecho primordial de las razas es estrecho y lleno de peligros para el verdadero progreso.

En la tribu y la ciudad antiguas, el hecho de la raza tenía, lo reconocemos, una importancia de primer orden. La tribu y la ciudad antiguas no eran sino una extensión de la familia. En Esparta, en Atenas, todos los ciudadanos eran parientes en grados más o menos próximos. Sucedió lo mismo entre los Beni-Israel; es así aún en las tribus árabes. De Atenas, de Esparta, de la tribu israelita, trasladémonos al imperio romano. La situación es completamente distinta. Formada primeramente por la violencia, mantenida después por el interés, esta gran aglomeración de

ciudades, de provincias absolutamente diferentes, asesta a la idea de raza el golpe más importante.

El cristianismo, con su carácter universal y absoluto, trabaja aún más eficazmente en el mismo sentido. Contrae con el imperio romano una alianza íntima, y, por efecto de esos dos incomparables agentes de unificación, la raza etnográfica es separada del gobierno y de las cosas humanas por siglos.

La invasión de los bárbaros fue, a pesar de las apariencias, un paso más en esta vía. Los deslindes de los reinos bárbaros no tienen nada de etnográfico; son determinados por la fuerza o el capricho de los invasores. La raza de los pueblos que subordinaban era para ellos lo más indiferente. Carlomagno rehizo a su manera lo que Roma ya había hecho: un imperio único compuesto de las más diversas razas; los autores del Tratado de Verdún, trazando imperturbablemente sus dos grandes líneas de norte a sur, no tuvieron el menor cuidado de la raza de las personas que se encontraban a la derecha o a la izquierda. Los cambios de frontera que se operaron en la continuación de la Edad Media estuvieron, también, al margen de toda tendencia etnográfica. Si la política seguida por la casa de los Capetos ha llegado a agrupar, bajo el nombre de Francia, los territorios de la antigua Galia —poco más o menos—, ello no es un efecto de la tendencia a reagruparse con sus congéneres que habrían tenido esos países. El Delfinado, Bresa, Provenza, el Franco Condado no se recordaban ya de un origen común. Toda conciencia gala había perecido a partir del siglo II de nuestra era, y tan sólo por vía de erudición se ha reencontrado retrospectivamente, en nuestros días, la individualidad del carácter galo.

La consideración etnográfica, pues, no ha estado presente para nada en la constitución de las naciones modernas. Francia es céltica, ibérica, germánica. Alemania es germánica, céltica y eslava. Italia es el país de más embrollada etnografía. Galos etruscos, pelasgos, griegos, sin hablar de muchos otros elementos, se cruzan allí en una indescifrable mezcla. Las islas británicas en conjunto ofrecen una mezcla de sangre céltica y germana cuyas proporciones son singularmente difíciles de definir.

La verdad es que no hay raza pura, y que hacer reposar la política sobre el análisis etnográfico es hacerla montar sobre una quimera. Los más nobles países —Inglaterra, Francia, Italia— son aquellos donde la sangre está más mezclada. ¿Representa Alemania respecto de esto una excepción? ¿Es un país germánico puro? ¡Qué ilusión! Todo el sur ha sido galo. Todo el este, a partir del Elba, es eslavo. Y las partes que pretenden ser realmente puras, ¿lo son en efecto? Tocamos aquí uno de los problemas sobre los cuales importa más hacerse ideas claras y evitar equívocos.

Las discusiones sobre las razas son interminables porque la palabra raza es tomada por los historiadores filólogos y por los antropólogos fisiólogos en dos sentidos completamente diferentes.¹⁶ Para los antropólogos, la raza tiene el mismo sentido que en zoología; indica una descendencia real, un parentesco por la sangre. Ahora bien, el estudio de las lenguas y de la historia no conduce a las mismas divisiones que la fisiología. Las palabras braquicéfalo, dolococéfalo no tienen cabida ni en historia ni en filología. En el grupo humano que creó las lenguas y la disciplina arias, había ya braquicéfalos y dolococéfalos. Otro tanto hay que decir del grupo primitivo que creó las lenguas y las instituciones llamadas semíticas. En otros términos, los orígenes zoológicos de la humanidad son enormemente anteriores a los de la cultura, de la civilización, del lenguaje. Ninguna unidad fisiológica tenían los grupos arios, semíticos, turanos primitivos. Estas agrupaciones son hechos históricos que han tenido lugar en cierta época, supongamos hace quince o veinte millones de años, mientras que el origen zoológico de la humanidad se pierde en tinieblas incalculables. Lo que se llama filológicamente e históricamente la raza germánica es, seguramente, una familia bien diferenciada en la especie humana. Pero ¿es una familia en sentido antropológico? No, con seguridad. La aparición de la individualidad germánica en la historia no ocurre sino muy pocos siglos antes de Jesucristo. Evidentemente, los germanos no han emergido de la tierra en esta época. Antes de ésta, fundidos con los eslavos en la gran masa indistinta de los escitas, no tenían su individualidad aparte. Un inglés es señaladamente un tipo en el conjunto de la humanidad. Ahora bien, el tipo de lo que se llama muy impropia mente la raza anglosajona,¹⁷ no es ni el bretón del tiempo de César, ni el anglosajón de Hengisto, ni el danés de Canuto, ni el normando de Guillermo el Conquistador; es la resultante de todo eso. El francés no es ni galo ni franco ni burgundio. Es lo que ha salido de la gran caldera donde, bajo la presidencia del rey de Francia, han fermentado juntos los elementos más diversos. Un habitante de Jersey o de Guernesey no difiere en nada, en lo que a los orígenes se refiere, de la población normanda de la costa vecina. En el siglo XIX, el ojo más penetrante no habría captado la más ligera

¹⁶Este punto ha sido desarrollado en una conferencia cuyo análisis se puede leer en el Boletín de la *Asociación Científica de Francia*, 10 de marzo de 1878.

¹⁷Los elementos germánicos no son mucho más considerables en el Reino Unido que en Francia, en la época en que ésta poseía Alsacia y Metz. La lengua germánica ha dominado en las islas británicas únicamente porque el latín no había reemplazado enteramente allí los idiomas célticos, como ocurrió en las Galias.

diferencia en los dos lados del canal. Insignificantes circunstancias hacen que Felipe Augusto no conquiste esas islas con el resto de Normandía. Separados los unos de los otros desde hace casi setecientos años, los dos pueblos han llegado a ser no solamente extranjeros el uno respecto del otro, sino completamente disímiles. La raza, como la entendemos nosotros los historiadores, es, pues, algo que se hace y se deshace. El estudio de la raza es capital para el docto que se ocupa de la historia de la humanidad. No tiene aplicación en política. La conciencia instintiva que ha presidido la confección del mapa de Europa no ha tenido en cuenta para nada la raza, y las primeras naciones de Europa son de sangre esencialmente mezclada.

El hecho de la raza, capital en el origen, va, pues, progresivamente perdiendo su importancia. La historia humana difiere esencialmente de la zoología. La raza no lo es todo, como entre los roedores o los felinos, y no se tiene el derecho de ir por el mundo, tentar el cráneo de las gentes y después tomarlas por el cuello diciéndoles: "¡Tú eres de nuestra sangre; tú nos perteneces!" Fuera de los caracteres antropológicos, existen la razón, la justicia, lo verdadero, lo bello, que son idénticos para todos. Mirad que esa política etnográfica no es segura. La explotáis hoy día contra los otros; después la véis volverse contra vosotros mismos. ¿No es cierto que los alemanes, que tan alto han levantado la bandera de la etnografía, no querían que los eslavos lleguen a analizar, a su vez, los nombres de aldeas de Sajonia y de Lusacia, escudriñen las huellas de los wiltzos o de los obotritas, y pidan cuenta de las masacres y de las ventas en masa de sus antepasados que hicieron los otoñes? Para todos es bueno saber olvidar.

Me gusta mucho la etnografía; es una ciencia de un raro interés; pero como la deseo libre, la deseo sin aplicación política. En etnografía, como en todos los estudios, los sistemas cambian; es la condición del progreso. ¿Cambiarían, pues, también las naciones con los sistemas? Los límites de los estados seguirían las fluctuaciones de la ciencia. El patriotismo dependería de una disertación más o menos paradójica. Se vendría a decir al patriota: "Os engañabais; vertíais vuestra sangre por tal o cual causa; creíais ser celta; no, sois germano". Después, diez años más tarde, se os vendrá a decir que sois eslavo. Para no falsear la ciencia, dispensémosla de dar un dictamen en estos problemas en los que están comprometidos tantos intereses. Estéis seguros que si se le encarga proporcionar elementos a la diplomacia, se la sorprenderá muchas veces en flagrante delito de condescendencia. Tiene algo mejor que hacer: preguntémosle muy simplemente la verdad.

II. Lo que acabamos de manifestar respecto de la raza, es preciso decirlo de la lengua. La lengua invita a reunirse; no fuerza a ello. Los Estados Unidos e Inglaterra, América española y España hablan la misma lengua y no forman una sola nación. Por el contrario, Suiza, tan bien hecha —puesto que ha sido hecha a través del consentimiento de sus diferentes partes—, cuenta con tres o cuatro lenguas. Hay en el hombre algo superior a la lengua: es la voluntad. La voluntad de Suiza de estar unida, a pesar de la variedad de esos idiomas, es un hecho mucho más importante que una semejanza de lenguaje obtenida a menudo a través de vejaciones.

Un hecho honorable para Francia consiste en que no ha buscado jamás obtener la unidad de la lengua a través de medidas de coerción. ¿No se puede tener los mismos sentimientos y los mismos pensamientos, amar las mismas cosas en lenguajes diferentes? Hablábamos hace un momento del inconveniente que habría en hacer depender la política internacional de la etnografía. No lo habría menos al hacerla depender de la filología comparada. Dejemos a estos interesantes estudios la entera libertad de sus discusiones; no los mezclemos en eso que alteraría en ellos la serenidad. La importancia política que se atribuye a las lenguas proviene de que se las mira como signos raciales. Nada más falso. Prusia, donde no se habla más que alemán, lo hacía en eslavo hace algunos siglos; el País de Gales habla inglés; Galia y España, el idioma primitivo de Alba Longa; Egipto habla árabe; los ejemplos son innumerables. Así como en los orígenes, la similitud de lengua no entraña la similitud de raza. Tomemos la tribu proto-aria o proto-semítica; se encontraban allí esclavos que hablaban la misma lengua que su amo; ahora bien, el esclavo era entonces muy a menudo de una raza diferente de la de su amo. Repitámoslo: esas divisiones de lenguas indoeuropeas, semíticas y otras, creadas con una tan admirable sagacidad por la filología comparada, no coinciden con las divisiones de la antropología. Las lenguas son formaciones históricas que indican poco acerca de la sangre de aquellos que las hablan y que, en todo caso, no podrían encadenar la libertad humana cuando se trata de determinar la familia con la cual uno se une para la vida y para la muerte.

Esta consideración exclusiva de la lengua —como la demasiado acentuada atención concedida a la raza— tiene sus peligros, sus inconvenientes. Cuando se cae en la exageración respecto de ellos, uno se encierra en una cultura determinada, reputada por nacional; uno se limita, se empareda. Se abandona al aire libre que se respira en el vasto campo de la humanidad para encerrarse en los conventículos de los compatriotas. Nada peor para el espíritu; nada más perjudicial para la civilización. No abandonemos ese principio fundamental de que el hombre es un ser racional y

moral antes de ser encerrado en tal o cual lengua, antes de ser un miembro de esta o aquella raza, un adherente de tal o cual cultura. Antes que la cultura francesa, la cultura alemana, la cultura italiana, está la cultura humana. Ved a los grandes hombres del Renacimiento; no eran ni franceses ni italianos ni alemanes. Habían reencontrado, a través de su trato con la antigüedad, el secreto de la verdadera educación del espíritu humano, y se consagraron a ella en cuerpo y alma. ¡Cuán bien hicieron!

III. La religión no podría tampoco ofrecer una base suficiente para el establecimiento de una nacionalidad moderna. En el origen, la religión mantenía la existencia misma del grupo social. El grupo social era una extensión de la familia. La religión, los ritos, eran los de la familia. La religión de Atenas era el culto de Atenas misma, de sus fundadores míticos, de sus leyes, de sus usos. No implicaba ninguna teología dogmática. Esta religión era, con toda la fuerza del término, una religión de Estado. No se era ateniense si se rehusaba practicarla. Era en el fondo el culto de la Acrópolis personificada. Jurar sobre el altar de Aglauro¹⁸ era prestar el juramento de morir por la patria. Esta religión era el equivalente de lo que entre nosotros es el quintar, o el culto de la bandera. Negarse a participar en tal culto era, como sería en nuestras sociedades modernas, rehusar el servicio militar. Era declarar que no se era ateniense. Por otra parte, es claro que tal culto no tenía sentido para aquel que no era de Atenas; tampoco se ejercía algún proselitismo para forzar a los extranjeros a aceptarlo; los esclavos de Atenas no lo practicaban. Ocurrió lo mismo en algunas pequeñas repúblicas de la Edad Media. No se era buen veneciano si no se juraba por San Marcos; no se era buen amalfiano si no se ponía a San Andrés por sobre todos los otros santos del paraíso. En esas pequeñas sociedades, lo que ha sido más tarde persecución, tiranía, era legítimo y acarrea tan pocas consecuencias como el hecho, entre nosotros, de felicitar al padre de familia por su santo y el primer día del año.

Lo que era verdadero en Esparta, en Atenas, no lo era ya más en los reinos que proceden de la conquista de Alejandro; sobre todo, no lo era más en el imperio romano. Las persecuciones de Antíoco Epífanes para introducir en el Oriente el culto de Júpiter Olímpico, las del imperio romano para mantener una pretendida religión de Estado, fueron una falta, un crimen, una verdadera absurdidad. En nuestros días, la situación es perfectamente clara. No hay más masas que crean de una manera uniforme. Cada

¹⁸Aglauro es la Acrópolis misma, consagrada a la salvación de la patria.

cual cree y practica a su antojo, lo que pueda, como quiere. No hay más religión de Estado; se puede ser francés, inglés, alemán, siendo católico, protestante, israelita, no practicando ningún culto. La religión ha llegado a ser algo individual; atañe a la conciencia de cada cual. La división de las naciones en católicas y protestantes no existe más. La religión, que hace cincuenta y dos años fue un elemento tan considerable en la formación de Bélgica, guarda toda su importancia en el fuero interno de cada cual; pero ha salido casi enteramente de las razones que trazan los límites de los pueblos.

IV. La comunidad de intereses es, con seguridad, un lazo poderoso entre los hombres. ¿Bastan ellos, sin embargo, para hacer una nación? No lo creo. La comunidad de intereses produce los tratados de comercio. Hay en la nacionalidad un lado sentimental; ella es alma y cuerpo a la vez; un *Sollverein* no es una patria.

V. La geografía, lo que se llama las fronteras naturales, contribuye considerablemente por cierto en la división de las naciones. La geografía es uno de los factores esenciales de la historia. Los ríos han conducido a las razas; las montañas las han detenido. Los primeros han favorecido los movimientos históricos; las segundas los han limitado. ¿Se puede decir, sin embargo, como lo creen ciertos partidos, que los límites de una nación están escritos sobre el mapa y que esta nación tiene el derecho de apropiarse lo que sea necesario para redondear ciertos contornos, para alcanzar tal montaña, tal río, a los cuales se atribuye una especie de facultad delimitadora a priori? No conozco doctrina más arbitraria ni más funesta. Con ella se justifican todas las violencias. Y, desde luego, ¿son las montañas o bien son los ríos los que forman esas pretendidas fronteras naturales? Es indisputable que las montañas separan, pero los ríos, más bien, reúnen. Y además todas las montañas no podrían dividir a los estados. ¿Cuáles son aquellas que separan y cuáles aquellas que no separan? De Biarritz a Tornea no hay desembocaduras de ríos que tengan más que otras un carácter limítrofe. Si la historia lo hubiera querido, el Loira, el Sena, el Mosa, el Elba, el Oder tendrían, tanto como el Rhin, ese carácter de frontera natural que ha hecho cometer tantas transgresiones al derecho fundamental que es la voluntad de los hombres. Se habla de razones estratégicas. Nada es absoluto; es claro que muchas concesiones deben ser hechas ante la necesidad. Pero no es preciso que esas concesiones vayan demasiado lejos. De otro modo, todo el mundo apelará a sus conveniencias militares, y eso sería la guerra sin fin. No, no es la tierra más que la raza lo que hace una nación. La tierra suministra el substrato, el campo de la lucha y del trabajo;

el hombre suministra el alma. El hombre es todo en la formación de esta cosa sagrada que se llama un pueblo. Nada material basta para ello. Una nación es un principio espiritual, resultante de las complicaciones profundas de la historia, una familia espiritual, no un grupo determinado por la configuración del suelo.

Acabamos de ver lo que no basta para crear tal principio espiritual: la raza, la lengua, los intereses, la afinidad religiosa, la geografía, las necesidades militares. ¿Qué más, pues, hace falta? Como consecuencia de lo que se ha dicho, yo no tendría que retener desde ahora por mucho tiempo vuestra atención.

Una nación es un alma, un principio espiritual. Dos cosas que no forman sino una, a decir verdad, constituyen esta alma, este principio espiritual. Una está en el pasado, la otra en el presente. Una es la posesión en común de un rico legado de recuerdos; la otra es el consentimiento actual, el deseo de vivir juntos, la voluntad de continuar haciendo valer la herencia que se ha recibido indivisa. El hombre, señores, no se improvisa. La nación, como el individuo, es el resultado de un largo pasado de esfuerzos, de sacrificios y de desvelos. El culto a los antepasados es, entre todos, el más legítimo; los antepasados nos han hecho lo que somos. Un pasado heroico, grandes hombres, la gloria (se entiende, la verdadera), he ahí el capital social sobre el cual se asienta una idea nacional. Tener glorias comunes en el pasado, una voluntad común en el presente; haber hecho grandes cosas juntos, querer seguir haciéndolas aún, he ahí las condiciones esenciales para ser un pueblo. Se ama en proporción a los sacrificios que se han consentido, a los males que se han sufrido. Se ama la casa que se ha construido y que se transmite. El canto espartano: "Somos lo que fuisteis, seremos lo que sois", es en su simplicidad el himno abreviado de toda patria.

En el pasado, una herencia de gloria y de pesares que compartir; en el porvenir, un mismo programa que realizar; haber sufrido, gozado, esperado juntos, he ahí lo que vale más que aduanas comunes y fronteras, conforme a ideas estratégicas; he ahí lo que se comprende a pesar de las diversidades de raza y de lengua. Yo decía anteriormente: "haber sufrido juntos"; sí, el sufrimiento en común une más que el gozo. En lo tocante a los recuerdos nacionales, los duelos valen más que los triunfos; porque imponen deberes; piden el esfuerzo en común.

Una nación es, pues, una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se ha hecho y de aquellos que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado; sin embargo, se resume en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida común. La existencia de una nación es (perdonadme esta metáfora) un plebiscito cotidiano,¹⁹ como la existencia del individuo es una afirmación perpetua de vida. ¡Oh! lo sé, esto es menos metafísico que el derecho divino, menos brutal que el pretendido derecho histórico. En el orden de ideas que os expongo, una nación no tiene, como tampoco un rey, el derecho de decir a una provincia: "Me perteneces, te tomo". Para nosotros, una provincia es sus habitantes; si en este asunto alguien tiene el derecho de ser consultado, este es el habitante. Una nación no tiene jamás un verdadero interés en anexarse o en retener a un país a pesar de él. El voto de las naciones es, en definitiva, el único criterio legítimo, aquel al cual siempre es necesario volver.

Hemos expulsado de la política las abstracciones metafísicas y teológicas. ¿Qué queda después de esto? Quedan el hombre, sus deseos, sus necesidades. La secesión, me diréis, y, a la larga, el desmembramiento de las naciones son la consecuencia de un sistema que pone esos viejos organismos a merced de voluntades a menudo poco ilustradas. Es claro que en parecida materia ningún principio debe ser extremado hasta el exceso. Las verdades de este orden no son aplicables sino en su conjunto y de una manera muy general. Las voluntades humanas cambian; pero ¿qué es lo que no cambia en este bajo mundo? Las naciones no son algo eterno. Han comenzado, terminarán. La confederación europea, probablemente, las reemplazará. Pero tal no es la ley del siglo en el que vivimos. En la hora presente, la existencia de las naciones es buena, inclusive necesaria. Su existencia es la garantía de la libertad, que se perdería si el mundo no tuviera sino una ley y un amo.

Por sus facultades diversas, a menudo opuestas, las naciones sirven a la obra común de la civilización; todas aportan una nota a este gran concierto de la humanidad que, en suma, es la más alta realidad ideal que alcanzamos. Aisladas, tienen sus partes débiles. Me digo a menudo que un individuo que tuviera los defectos considerados como cualidades en las naciones —que se alimentara de vanagloria, que fuera a propósito celoso, egoísta, pendenciero, que no pudiera soportar nada sin desenvainar la espada— sería el más insoportable de los hombres. Pero todas esas disonancias de detalle desaparecen en el conjunto. ¡Pobre humanidad!

¹⁹ Un plebiscito de *tous les jours*.

¡cuánto has sufrido! ¡cuántas pruebas te esperan todavía! ¡Pueda el espíritu de sabiduría guiarte para preservarte de los innumerables peligros de que tu ruta está sembrada!

Resumo, señores: El hombre no es esclavo ni de su raza, ni de su lengua, ni de su religión, ni de los cursos de los ríos, ni de la dirección de las cadenas de montañas. Una gran agregación de hombres, sana de espíritu y cálida de corazón, crea una conciencia moral que se llama una nación. Mientras esta conciencia moral prueba su fuerza por los sacrificios que exigen la abdicación del individuo en provecho de una comunidad, es legítima, tiene el derecho a existir. Si se promuevan dudas sobre sus fronteras, consultad a los pueblos disputados. Tienen completamente el derecho de tener un parecer en la cuestión. He ahí lo que hará sonreír a los eminentes de la política, esos infalibles que pasan su vida engañándose y que, desde lo alto de sus principios superiores, se apiadan de nuestro prosaísmo. "Consultar a los pueblos, ¡vaya qué ingenuidad! Estamos arreglados con esas endebles ideas francesas que pretenden reemplazar la diplomacia y la guerra por medios de una simplicidad infantil". Esperemos, señores; dejemos pasar el reino de los eminentes; sepamos sufrir el desdén de los fuertes. Tal vez, después de muchos tanteos infructuosos, se volverá a nuestras modestas soluciones empíricas. El medio de tener razón en el porvenir es, en ciertas horas, saber resignarse a estar pasado de moda. □